

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
DOUANE CHINOISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 2 juin 1931, à 2 heures

PAR

TING Tso-Chao

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants : { MM. C. PERREAU, professeur
ESCARRA, professeur

PARIS

JOUVE & C^o, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1931



THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
DOUANE CHINOISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 2 juin 1931, à 2 heures

PAR

TING Tso Chao

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants : { MM. C. PERREAU, professeur
ESCARRA, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA DOUANE CHINOISE

INTRODUCTION

A l'heure où nous écrivons, une crise économique générale se déclenche dans le monde entier, et présente à tous un tableau sombre ou même tragique. Jetons d'abord un coup d'œil sur l'Europe. En Angleterre, en Allemagne, pays industriels où l'on a vu des périodes triomphales, partout des millions de sans-travail sont sur le pavé ; ailleurs, dans l'Europe centrale et orientale par exemple, ce sont des cultivateurs qu'atteint la misère. La France seule est épargnée, mais déjà les difficultés du dehors s'y répercutent. Même situation en Amérique, et notamment aux Etat-Unis, enfants privilégiés de Dieu après la guerre, rois des dollars et des industries ; le chômage augmente dans des proportions déconcertantes ; les usines, les banques se ferment. Et l'Afrique du Sud, et l'Australie, et la Nouvelle-Zélande, et le Canada, et tous les Dominions britanniques se joignent à ce concert de plaintes, ainsi que l'Asie et son plus grand pays, la Chine.

Ce coup d'œil général, si rapide qu'il soit, nous autorise à croire que le capitalisme est en danger,

et que l'impérialisme, dont il est le moteur et la raison d'être, se trouve en proie à maintes difficultés.

Pourquoi cela ? Ce danger, ces difficultés, quelle en est la cause ?

Cherchons-la dans le principe même du capitalisme, ce principe essentiel, primordial : l'accroissement continu de la production et des débouchés. Si les inventions viennent accroître démesurément la production, les débouchés ne peuvent suivre le mouvement ; et nous assistons au spectacle que l'humanité nous offre aujourd'hui : surproduction, arrêt des usines, chômage...

Economie internationale par essence, le capitalisme produit pour vendre. S'il ne peut écouler ses produits, il tombe malade, la mort le menace.

« Débouché ! débouché ! » c'est le cri unanime du monde capitaliste : il traduit une préoccupation vitale. Obtenir de nouveaux marchés, étendre ou maintenir les anciens, à cela tend toute la politique, toute activité des pays capitalistes quels qu'ils soient.

Comme correspondant particulier de revues et de journaux chinois en Europe, j'ai suivi pas à pas la marche économique de ce continent. On n'a pas oublié dans quel but ont lieu les conférences d'économie concertée en Europe (Genève, mars et novembre 1930), la conférence balkanique non officielle à Athènes, la conférence Impériale à Londres, ces deux dernières à la suite de la 2^e Assemblée de

la S. D. N. où les questions économiques furent débattues dans le deuxième comité avec une ampleur sans précédent. Disons-nous que ces montagnes accouchèrent d'une souris ? Point de trêve douanière ; échec du tarif préférentiel qu'exigeaient, à l'Assemblée de la S. D. N., l'Europe centrale et orientale ; quant à la conférence Impériale, non seulement la Grande-Bretagne n'obtient pas l'extension des marchés qu'elle désirait, mais ce sont les Dominions qui exigent d'elle ce tarif préférentiel pour leurs propres intérêts ! Les Etats se sont donc repliés sur eux-mêmes ; « chacun chez soi, chacun pour soi » ; leurs barrières douanières s'édifient chaque jour plus hautes et plus nombreuses ; on peut s'en rendre compte en jetant un coup d'œil sur la carte si minutieuse et expressive que M. le Député de la Chambre de Commerce en Angleterre a présentée, voici deux ans, à la première conférence publique de l'Association pour l'union douanière de l'Europe, dont M. Le Trocquer, sénateur, est président.

Trouverait-on des marchés en Amérique ? Encore bien moins. Ses tarifs douaniers, ceux des Etats-Unis en particulier, sont notoirement prohibitifs. Et les marchés africains, australiens, asiatiques du Nord ou du Sud, sont monopolisés par certaines puissances européennes, ou bien fermés à toutes.

Reste la Chine. Ce pays, presque aussi vaste que l'Europe, jouit d'une capacité d'absorption à peu près illimitée. Depuis plus de quatre-vingts ans (1842-1928), il est à la merci de tous les pays capi-

talistes et impérialistes d'Europe, d'Amérique, et d'Asie. Tout le monde lui fait la cour — ainsi qu'à une belle héritière — on le couve des yeux, les visiteurs accourent en foule. Récapitulons ses visites de l'an dernier.

D'abord, les Allemands. Leur mission industrielle, formée en février, s'embarque le 28, arrive à Hong-kong le 30 mars. Elle consacre une semaine à Canton, puis se rend à Shanghai, Nankin, aux autres ports importants du Yang-Tsé, et finit par le Nord.

Puis, le 14 septembre, c'est le tour des Anglais (« The Economic Mission to the Far east »). A leur tête figure Sir Ernst Thompson, président du « Joint Committee of Cotton Trade Organisation », président du Bureau statistique des industries du coton, ancien président de la Chambre de Commerce de Manchester. Les autres membres représentent également l'industrie des cotonnades. Arrivés en Chine fin novembre, ils comptent y rester trois ou quatre mois.

Le Canada, en octobre, la Suède, en mars, Cuba, en novembre, ont envoyé un ou plusieurs spécialistes soi-disant pour visiter le pays.

En outre, les Etats-Unis ont voté le 25 juin une somme de 20.000 \$ or pour constituer le fond nécessaire au Comité des Affaires étrangères de la Chambre des Représentants pour l'étude du commerce avec la Chine. Le ministère japonais des Affaires étrangères a décidé d'établir un bureau de commerce extérieur à Tokio spécialement pour

s'occuper des affaires commerciales entre la Chine et le Japon. La Russie, en Mandchourie, a fait comme le Japon, et tous ses agents en Chine doivent travailler au développement du commerce extérieur du pays.

Les commerçants français ont fait quelques tentatives analogues.

Tout cela indique suffisamment à quel point l'attention du monde entier se porte sur le marché chinois. Les soi-disant visiteurs sont des avant-gardes ou des éclaireurs pour le maintien du commerce international en Asie : l'Allemagne cherche à placer ses articles métallurgiques, le Canada, ses blés, le Japon, l'Angleterre, leurs cotonnades...

Or tous ces articles doivent passer la douane. Son régime offre un intérêt primordial au point de vue du commerce entre la Chine et les pays étrangers, ceux d'Europe surtout, qui souffrent de la saturation des marchés sur leur propre continent. Ecrire sur la douane chinoise, c'est rendre service aux milieux industriels ou commerciaux du monde entier, ainsi qu'à la Chine même. Telle est mon intention.

Notre siècle, dit-on souvent, est le siècle du mouvement. Tout se meut, tout change. La Chine ne peut s'abstraire de ce mouvement. Depuis que le Kouomintang (parti nationaliste) et son chef Tsiang-Kai-Chek, ont conquis la Chine en 1927 et formé le gouvernement central, l'autonomie douanière, inscrite au programme de ce parti, a fait l'objet d'une

propagande active en Chine et à l'étranger. Les puissances en ont reconnu le principe ; malgré le tarif national révisé et publié le 1^{er} janvier 1931, nous ne pouvons dire cependant qu'elle soit entièrement réalisée, mais il faut reconnaître qu'en cette matière le gouvernement de Nankin a fait beaucoup avec une grande pondération et une grande prudence. Quatre thèses, à Paris, Lyon et Lille, sont loin d'avoir épuisé le sujet, et je crois avoir surtout beaucoup de nouvelles choses à dire. Ces thèses, sur l'histoire de la douane, la critique ou l'organisation du régime tarifaire, ne donnent du sujet qu'une idée fragmentaire ; quelques-unes sont déjà vieilles ; elles se placent trop exclusivement au point de vue chinois et négligent le point de vue international. Je voudrais présenter au lecteur, sous ce dernier angle, les choses telles qu'elles sont.

« Sous ce dernier angle » : c'est-à-dire en traitant avant tout des aspects qui touchent l'étranger dans ce problème, — en étudiant ce qui regarde l'écoulement des marchandises et le dépôt des capitaux étrangers. A cela se ramènent évidemment les relations industrielles et commerciales avec la Chine ; écoulement des marchandises, dépôt des capitaux, comptent parmi les fondements du capitalisme impérialiste.

Une dernière raison me fait aborder ce problème. M. le professeur Allix vient de consacrer à la douane française son cours de législation financière pour l'année scolaire 1929-1930, après en avoir déjà

parlé, plus sommairement, en 1928-1929. J'ai suivi attentivement le plus récent de ces cours, j'ai feuilleté l'autre. Ayant étudié, avec le bienveillant concours de M. le professeur Allix, les législations européennes si diversifiées en matière de douanes, m'étant documenté à la Chambre de Commerce internationale ainsi qu'aux différentes légations, je me crois à même d'entreprendre l'étude comparative des douanes chinoises et étrangères. Elle me permettra de dépeindre la situation, clairement et sans difficultés ; tous les travaux que j'ai entrepris m'y aideront.

Je remercie le Professeur Allix d'avoir bien voulu accepter la présidence de cette thèse. Et je dois remercier aussi M. le Professeur Escarra, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, conseiller du gouvernement chinois, qui, par ses nombreuses recommandations, m'a grandement facilité mes recherches ; M. Hou-Han-Min, ancien président du Yuan législatif de Nankin ; M. Fou Pin Cheng, directeur du Comité des Affaires étrangères ; M. Badoux, conseiller du gouvernement chinois, qui m'a envoyé une ample documentation chinoise. A tous, j'exprime ici ma profonde gratitude.

HISTORIQUE DE LA DOUANE CHINOISE

Jusqu'au premier jour de l'An vingt de la République chinoise (1931), il n'y avait pas qu'une seule douane, mais un grand nombre : douanes maritimes, douanes régulières, likins (taxes de circulation fixées au 1 % par la loi), et d'autres droits de transit encore, aux dénominations si nombreuses et si variées qu'il était impossible de les connaître toutes.

Au premier jour de l'An vingt de la République (1931), le gouvernement de Nankin, dont le maréchal Tsiang-Kai-Chek est président et M. Song Tse-Wen ministre des finances, a déclaré solennellement et officiellement, sans aucune réserve, l'abolition des likiens et de toute autre taxe de circulation dans les provinces. En même temps M. Song communiquait par dépêche aux gouvernements provinciaux la raison de cette abolition, et les menaçait de punition fort sévère en cas de désobéissance ou de fraude. Souhaitons que cette mesure s'accomplisse : l'industrie, le commerce chinois, partout en détresse, revivraient peut-être, et reprendraient courage. Malheureusement l'anarchie de certaines provinces, la demi-indépendance de certaines autres,

et les besoins financiers pressants de toutes, font craindre un long retard avant que la réforme ne soit réelle.

Revenons aux années précédentes : et précisons l'objet de notre coup d'œil historique.

Les douanes, en général, comprennent deux subdivisions : douanes intérieures, douanes extérieures ou de frontière, ces dernières s'appliquant à toutes les marchandises qui pénètrent en un pays donné. Elles mêmes se répartissent en douanes maritimes ou continentales : mais le premier mot sert à désigner ordinairement l'ensemble des douanes chinoises. L'histoire de la douane chinoise, c'est l'histoire de la douane maritime de la Chine, uniquement et exclusivement.

On la divise généralement en trois périodes. La première (1516-1842) s'étend de l'apparition des Portugais en Extrême-Orient jusqu'à la « Guerre de l'opium », la seconde (1842-1901) de cette date au fameux « Protocole des Boxeurs » ; la troisième va jusqu'en 1929. Une quatrième période a commencé depuis lors. — Dans la première, absence de traités, douane complètement autonome ; la deuxième voit se former le régime douanier conventionnel ; la troisième coïncide avec la perte intégrale de la souveraineté douanière. Cette souveraineté se rétablira dans la quatrième.

Personnellement, cette division ne me satisfait point. Si l'on entend par douane, comme aujourd'hui, un instrument fiscal, un instrument protec-

teur des industries nationales. il n'y a qu'une seule période avant le 1^{er} février 1929 : celle qui commence à la guerre de l'opium (1843). Auparavant, sans doute, le Livre Classique des Rites, sous les Tcheou (500 après Jésus-Christ), parle de quelque chose qui ressemble à la douane ; sans doute encore, sous les Tàng (618-907), les Song (960-1280), et surtout les Yuan (1280-1368), époque de la plus grande extension de l'Empire, certaines institutions « douanières » existaient. La dynastie des Ming (1368-1644) et celle des Tsing (1644-1911), jusqu'en 1842 ont fait de même, par exemple dans le Kouang-Tong, le Foukien, le Tche-Kiang, bref les provinces littorales ; celles des frontières continentales ont connu un régime analogue à certains moments : ainsi le Yunnan sous le régime de Yun-Lo (1400 environ), ère de grande prospérité. Tout le monde sait aussi que les Tsing, un peu avant 1842, inaugurèrent le fameux système de Co-Hang (compagnie publique spécialement autorisée par le gouvernement pour faire du commerce avec les étrangers) ou le système des factoreries.

Tout cela — on l'a dit avant moi — ne constitue qu'une apparence de douane, sauf de rares exceptions. Voici pourquoi.

Tous les gouvernements chinois, depuis l'antiquité jusqu'à la fin de la dernière dynastie des Ts'ing sont essentiellement physiocrates. D'une part ils considèrent toujours que l'agriculture, et elle seule produit ; l'industrie, le commerce, etc. sont para-

sitaires ou même nuisent à l'agriculture, à laquelle sont réservés les encouragements officiels. D'autre part, avec rigueur, ils briment l'industrie et surtout le commerce. On a même vu, sous les Han (206 av. J.-C. et 220 ap. J.-C.) tels décrets impériaux défendre aux commerçants de monter en voiture, de se vêtir de soie, et d'être fonctionnaires, Immédiatement avant cette fameuse « guerre de l'opium » qui transforma radicalement la Chine, l'Empereur, dans un décret, disait encore : « Le commerce n'est pas l'affaire du gouvernement. » Et l'argent tiré du commerce ne passait donc guère pour une recette normale de l'Etat, mais pour une pénalité, destinée à réfréner l'exercice de cette profession.

Le même esprit régnait en matière de commerce extérieur. Ce n'était pas un « commerce », mais un tribut porté au Fils du Ciel, seul monarque civilisé, par les barbares des quatre régions. Rappelons-nous la réponse de l'Empereur Kouang-Sui à la demande de commerce formulée par la Grande-Bretagne. L'outrecuidance le dispute à une ignorance ridicule. Nous ne lisons plus ce texte sans une stupeur navrée, et pourtant, c'est un décret réfléchi, et il exprime bien l'attitude chinoise envers l'étranger. Etranger signifie tributaire. Commerce extérieur égale tribut. Les « ports ouverts » ne sont point des entrepôts douaniers tels qu'aujourd'hui : ce sont les lieux où les barbares viennent porter tribut à la civilisation du Céleste Empire, et présenter leurs hommages à sa Majesté.

Certes, on a quelquefois taxé les marchandises étrangères. C'était dans un but de prohibition. Les recettes enrichissaient partiellement les receveurs, et, pour l'autre part, allaient à la Cour impériale. Elles ne comptaient pas comme ressources régulières. Nous n'irons donc pas jouer aux érudits en traitant de cette « préhistoire » douanière : ce serait perdre notre temps.

La vraie douane chinoise commence avec l'histoire diplomatique de la Chine contemporaine, avec la guerre de l'opium. C'est à cette date que la douane considérée comme une barrière à l'entrée et à la sortie des marchandises, commence à se former, à grandir, à se fixer, que le régime douanier s'établit, se consolide. Il subsiste encore à peu près tel quel. Malgré l'autonomie proclamée le 1^{er} janvier 1929, on ne trouve guère de modifications essentielles. Nous verrons pourquoi.

Passons sur l'origine et l'établissement du régime douanier : un chapitre spécial en traitera ainsi que la comptabilité. Un coup d'œil général indique suffisamment de quelles forces est né ce régime.

Au cours des dernières années, on a vu se succéder la guerre de 1842-1843 (guerre de l'opium), celle de 1856 (France et Angleterre alliées contre la Chine à propos de l'affaire du « Arrow » et de l'assassinat d'un prêtre), celle de 1893 (guerre sino-japonaise), et celle des boxeurs (huit puissances alliés contre la Chine). Quelles en sont les vraies causes ? De mêmes incidents suffiraient-ils ? Ils ne

servent que des prétextes, grâce auxquelles on réalise par la force ce qu'on ne pouvait réaliser autrement. Ce but secret, quel est-il ?

L'industrialisation croissante, la recherche des marchés caractérisent l'Europe dès la fin du XVIII^e siècle et pendant la première moitié du XIX^e. L'Amérique, l'Afrique, l'Océanie, furent colonisées ardemment. Vers 1880-1900, tout y était pris, et les zones d'influence délimitées ; déjà le vent soufflait vers l'Asie. Après les Portugais ou les Hollandais, Français, Anglais, Américains, s'étaient mis en relations commerciales avec la Chine. Celle-ci résistait, ignorante, orgueilleuse, opiniâtre : elle n'a cédé qu'à bout de forces. Ses portes durent être forcées par les mitrailleuses et les canons.

Cette politique aveugle de la porte fermée s'explique par la tradition, le souci de la paix publique et de l'économie nationale. Nous ne revierdrons pas sur le mépris traditionnel du commerce. On redoutait qu'un mélange entre les commerçants étrangers et les Chinois n'entraînât des malentendus ou même de graves conflits, par suite de la différence entre les mœurs, les coutumes et les langues : les Empereurs, surtout les derniers Tsing, ont donc fait leur possible pour localiser les étrangers. Préoccupation louable. L'immensité de l'Empire faisait le reste. Cerné par la mer et les montagnes ou les steppes, il embrasse plus de 4 millions de km et environ 400 millions d'habitants ; il a presque toutes les températures et toute espèce de produits ; par ses

communications, fleuves, rivières, canaux, routes, il se suffisait d'autant mieux que le peuple est économe et sobre ; il vivait dans la paix nonchalante, dans l'ivresse du passé, dans l'âge d'or. Le besoin facilite le progrès, chacun le sait, et trop de richesses pousse à la routine. Tel était le cas de la Chine. Elle n'avait rien à demander aux autres ; son seul désir était de vivre tranquille et maîtresse de sa maison. Elle ne comprenait rien d'autre ni ne cherchait à le comprendre.

Les puissances industrielles, l'Angleterre surtout, ambitionnaient tout autre chose. Elles désiraient des rapports commerciaux réguliers, comme avec l'Europe ; elles y travaillaient sans découragement et sans relâche. On a commencé par la diplomatie. Les Hollandais, après les Portugais, ont envoyé des représentants à la cour pour solliciter l'autorisation de faire du commerce ; les Anglais, à la 57^e année du règne de Kien Long, ont envoyé à la cour un ministre et un vice-ministre ; ils demandèrent : 1^o la résidence pour leurs agents commerciaux à Pékin ; 2^o la création de ports ouverts, Ninpo, Tcheou-Shan, Tien-tsin, Canton ; 3^o l'autorisation d'établir une légation commerciale à l'exemple de la Russie ; 4^o l'autorisation par les Anglais d'habiter aux environs de Canton et de Tcheou-Shan, d'y déposer leurs marchandises, et d'avoir la liberté d'entrée et de sortie ; 5^o la suppression ou du moins la diminution des droits pour le transport des marchandises dans les fleuves inté-

rieurs du Kouang-Toung. Peine perdue. La Cour n'y comprenait rien ; elle s'obstinait à considérer ces ministres et délégués comme des barbares venus porter tribut : s'ils étaient dociles, on les récompenserait par des cadeaux, sinon, on les chasserait, on les emprisonnerait. Mais trafiquer avec eux, fi donc ! Pourtant c'était l'essentiel. Et dans ce domaine, ils n'obtenaient rien d'essentiel. Jusqu'à la guerre de l'opium, sauf les Portugais à Macao, tous les étrangers, Anglais, Français, Hollandais, Américains, étaient groupés, cantonnés, internés même à Canton. De plus, leur commerce devait nécessairement passer par le Co-hang (Compagnie de commissaires nommés par décret impérial) : la corruption y était effrayante, aux extorsions sans limites se joignait l'impéritie. Il fallait que les étrangers périssent étouffés ou qu'ils brisassent leurs liens. Cependant la tempête soufflait. Les pays capitalistes se sentaient obligés par une nécessité vitale d'avoir ce vaste et magnifique marché du Céleste Empire. « Nécessité n'a pas de loi ». Faute de succès diplomatiques, on recourt à la guerre. Celle de l'opium n'est qu'un premier essai. L'Angleterre n'a pas craint de mettre en avant un prétexte honteux pour une grande nation. On déclarait la guerre à la Chine parce que son gouvernement interdisait le commerce de l'opium, nuisible à la santé et à la fortune publique. Le traité de Nankin s'ensuivit. Par ce traité, signé sur le vaisseau de guerre Cornwallis par K'i-Ying, Yi-li-pou du côté chinois et Sir Henri

Pottinger du côté britannique, les cinq ports de Canton, Fou-Tcheou, Amoy, Ningpo, Shanghai, étaient ouverts au commerce anglais ; les étrangers pouvaient y résider ; Hongkong était cédé pour servir d'entrepôt ; le système de Co-hang ou des factoreries était supprimé, et le libre-échange reconnu ; des agents étaient envoyés dans les ports ouverts pour s'occuper des affaires commerciales.

L'Angleterre est donc victorieuse. Elle a gain de cause. La « porte fermée » est enfoncée, l'ennemi pénètre dans la maison. Ayant mesuré l'efficacité de leur nouvelle méthode, les Anglais, gens pratiques, s'y tiennent ; ils savent que le lion vieilli n'a plus de forces ; désormais, ils soutiendront par les armes les prétentions des autres pays. Ils veulent la guerre, et encore la guerre, et la guerre jusqu'au bout. Vaincu par le Japon, son minuscule voisin, la Chine n'apparaît même plus comme un lion vieilli, mais comme un lion empaillé. La guerre des Boxeurs lui porte le dernier coup. Elle-même perd confiance en soi ; paresseuse, languissante, elle est à la merci des puissances impérialistes.

Mais la guerre n'était qu'un moyen. Ce qu'on voulait conquérir, c'étaient les marchés, marché des matières premières, marché des objets manufacturés, marché de placement des capitaux ; et l'on voulait réaliser les meilleures conditions pour ces marchés. Deux traités servent de base commerciale aux relations extérieures chinoises : celui de Nankin, déjà nommé, et celui de Tientsin entre la Chine et

l'Angleterre. Les autres traités se modèlent sur ceux-ci avec quelques modifications secondaires. Nous aurons, dans la suite, à citer amplement ces deux traités ; il n'y a donc pas lieu d'en donner ici une analyse. Retenons seulement que la douane chinoise est tombée complètement aux mains des étrangers et que le tarif douanier s'est imposé unilatéralement à la Chine. Voici un tableau des traités qui ont un caractère commercial et qui se rapportent à notre sujet depuis 1843 jusqu'à 1925.

Désignation des traités	Date de signature
1. Traité de Nankin.....	1842
2. Accord sino-anglais du tarif douanier et droits additionnels.....	1843
3. Règlement de commerce.....	1843
4. Règlement de régularisation.....	1843
5. Traité sino-américain de Hoang-sha et annexe de tarif douanier.....	1844
6. Traité sino-français de Hoang-pou et annexe de tarif douanier.....	1844
7. Traité sino-norvégien et sino-suédois de Kouangtang.....	1847
8. Traité sino-russe de Tien-Tsien.....	1858
9. Traité sino-américain de Tien-Tsien.....	1858
10. Traité sino-anglais de Tien-Tsien.....	1858
11. Traité sino-français de Tien-Tsien.....	1858
12. Nouvel accord sino-anglais du tarif douanier, y compris le tarif douanier.....	1858
13. Règlement sino-anglais de commerce.....	1858
14. Nouvel accord sino-français du tarif douanier, y compris le tarif douanier.....	1858
15. Règlement sino-français de commerce.....	1858

16. Nouvel accord sino-américain du tarif douanier y compris le tarif douanier.....	1858
17. Règlement sino-américain de commerce.....	1858
18. Supplément du tarif sino-anglais.....	1860
19. Supplément du traité sino-français.....	1860
20. Traité sino-allemand du Tien-Tsien, y compris les clauses du tarif douanier, le règlement de commerce et le règlement de réorganisation.	1861
21. Règlement sino-anglais sur la perception des droits dans les ports du Yang-Tsé.....	1861
22. Règlement sino-français sur l'augmentation de droit pour l'étoffe teinte de fleurs.....	1861
23. Règlement révisé de commerce sur le Yang- Tsé.....	1861
24. Règlement de commerce sino-russe sur la fron- tière de terre.....	1862
25. Traité sino-norvégien, avec le tarif douanier pris à part et le règlement de commerce....	1863
26. Traité sino-hollandais.....	1863
27. Traité sino-espagnol.....	1864
28. Traité sino-belge avec le tarif d'importation et d'exportation, et le règlement de commerce.	1865
29. Traité sino-italien, avec le tarif d'importation et le règlement de commerce.....	1866
30. Règlement révisé de commerce terrestre sino- russe.....	1869
31. Traité sino-autrichien, avec le tarif d'importa- tion, et le règlement de commerce.....	1869
32. Règlement d'amitié sino-japonnais et règle- ment de commerce.....	1874
33. Traité sino-péruvien.....	1874
34. Traité sino-anglais de Chefoo.....	1876
35. Supplément du traité sino-allemand et règle- ment de réorganisation.....	1880
36. Supplément du traité sino-américain.....	1880
37. Traité sino-russe, clauses spéciales et règle- ment de commerce terrestre.....	

38. Traité sino-brésilien.....	1881
39. Accord spécial augmenté sino-anglais.....	1881
40. Nouveau traité sino-français sur l'Indochine..	1885
41. Règlement de commerce sino-français.....	1885
42. Clauses spéciales du traité sino-portugais et clauses spéciales additionnelles.....	1887
43. Traité sino-anglais du Tibet et règlement de commerce.....	1890
44. Traité sino-anglais sur la Birmanie.....	1894
45. Clauses spéciales additionnelles de commerce sino-français.....	1895
46. Traité sino-japonais de Shimonescki.....	1895
47. Contrat sino-russe au sujet de la construction et de l'administration du chemin de fer de l'Est.....	1896
48. Traité sino-japonais de navigation.....	
49. Clauses annexes et clauses spéciales de traité sur la Birmanie.....	1897
50. Règlement révisé de commerce sur le cours du Yang-Tsé.....	1898
51. Contrat sino-russe sur la Compagnie du chemin de fer de l'Est en Mandchourie.....	1898
52. Règlement sino-allemand sur l'établissement de la douane et la perception des droits.....	1899
53. Traité sino-mexicain.....	1899
54. Protocole de la Cour des Ts'ing avec les onze puissances.....	1901
55. Le tarif d'importation révisé et augmenté entre la Chine et les quatorze puissances : Angle- terre, Allemagne, Amérique, Japon, Autri- che, Belgique, Espagne, Hollande, Russie, France, Italie, Danemark, Norvège, Suède avec le tarif.....	1902, 1903, 1904
56. Traité sino-anglais de Makai.....	1902
57. Traité sino-américain de commerce et de navi- gation.....	1903

58. Traité additionnel sino-japonais de commerce et de navigation.....	
59. Nouveau traité sino-portugais.....	1904
60. Contrat sino-portugais sur le chemin de fer entre Canton et Macao.....	
61. Règlement révisé sino-allemand sur l'établissement de la douane et la perception des droits.....	1905
62. Traité sino-japonais de Manchourie.....	
63. Règlement renouvelé sino-allemand sur la perception des droits à Tsingtao.....	
64. Règlement sino-japonais sur l'établissement des douanes et la perception des droits à Dairen.....	
65. Traité de commerce sino-suédois.....	1908
66. Règlement provisoire sino-russe sur la douane de la Manchourie du nord et règlement détaillé provisoire sur les douanes des deux gares: Manchouli et Soué.....	
67. Règlement provisoire de commerce sur le fleuve Soungari, règlement provisoire sur la succursale de douane à San-Siou, règlement provisoire à Laksousou entre la Chine et la Russie.....	1909
68. Condition sino-anglaise sur la perception de l'opium.....	
69. Règlement provisoire sino-japonais sur la réduction du tarif du transport de marchandises de Corée, en passant par Antong pour entrer dans la Manchourie et pour le transport de Manchourie pour aller en Corée....	
70. Le tarif révisé.....	1918
71. Accord sino-allemand.....	1921
72. Accord du tarif douanier de la Chine avec les neuf puissances à la Conférence de Washington.....	1922
73. Le tarif révisé.....	1922
74. Accord sino-russe.....	1924

A notre connaissance, les traités qui ont un caractère commercial sont à peu près complètement cités ci-dessus. Ils forment presque la totalité des traités antérieurs à la guerre. On voit par là quelle importance leurs auteurs attribuaient au commerce. Jusqu'en 1894, l'Angleterre, exécutrice de la politique de force, dirige seule les attaques contre le Céleste-Empire ; les autres puissances ne sont que des bénéficiaires. Par le traité de Nankin, celui de Tientsin et d'autres conventions additionnelles, se fixe le régime douanier des 88 ans (nous l'appelons ainsi en raison de sa durée : 1842-1929). A partir de 1894, le Japon, autre lieutenant des puissances impérialistes, renforce leur domination économique ; le traité de Shimonoseki les autorise à établir en Chine des usines et des fabriques. L'Allemagne, par moments, se sent aussi au premier plan, lorsque, par exemple, elle occupe militairement Tsin-Tao, mais son influence est surtout politique. Les Américains, au contraire, plus habiles, se méfient de cette politique de force, et, comme le dit fort bien M. Escarra, leurs interventions intéressées leur facilitent la conquête du marché chinois. Notons dès maintenant leur réussite. Ils inaugurèrent — chacun le sait — la politique de « open door », en 1889, époque où l'on discutait fiévreusement du partage de la Chine. L'Allemagne, l'Angleterre, puis d'autres pays, s'y rallièrent par des accords spéciaux, jusqu'à ce qu'en 1922, à la conférence de Washington, la Chine elle-même l'eût

ratifiée. « Open door » signifie : « Le marché de la Chine tout entier est commun à toutes les puissances ; légalement, chacun peut y mettre ses efforts et lutter contre les autres ; elles sont égales ; nulle restriction ne vient rompre leur équilibre. » Plus clairement encore, la Chine est à tous, chacun a le droit de l'exploiter à qui mieux mieux... On devine quels avantages l'Amérique, riche et bien équipée, peut tirer d'une semblable politique.

Tous ces traités d'avant-guerre offrent les mêmes particularités essentielles.

1° Ils mettent fin à des conflits armés. Et comme la Chine en sort toujours vaincue, ils supposent des rapports de vaincus à vainqueurs. Sous la menace des canons, sous celle du partage de l'Empire et de la Chute de la dynastie, les plénipotentiaires chinois n'ont qu'à se soumettre. Ils signent très fréquemment sans discussion.

2° Presque tous les traités renferment la clause de la nation la plus favorisée. Elle suffit à mettre les puissances sur un pied d'égalité et à les protéger l'une contre l'autre.

3° Les traités visent généralement trois objets : a) la douane, b) les ports, c) l'exterritorialité (juridiction consulaire). Triple aspect d'un même dessein, qui vise à la prédominance économique. La douane est la clef, les ports servent de bases d'action, et l'exterritorialité garantit contre toute atteinte à la liberté commerciale absolue. Qui possède la clef, une base d'action, et une garantie de

cette nature, peut agir à son gré dans la maison. Le propriétaire ligoté n'a plus qu'à s'incliner devant le nouveau venu. Ainsi la Chine. Et ces traités de commerce, on le voit ne ressemblent en rien à ceux qui se négocient entre des pays égaux.

4° Ils comportent des inégalités plus graves encore. Unilatéraux, ils limitent la souveraineté de la Chine, sans réciprocité. Aux droits des étrangers en Chine ne correspond aucun droit des Chinois à l'étranger ; la Chine n'a que des devoirs envers ses hôtes, et les puissances ne s'en reconnaissent pas envers leurs hôtes chinois. Imposés du dehors, les traités assurent aux nationaux des autres pays un traitement de faveur en Chine, tandis que les Chinois, en d'autres pays, n'ont même pas les avantages ordinaires des citoyens. Une seule des parties contractantes tire tout le bénéfice de ces accords.

La douane, pendant 88 ans (1842-1929), n'est plus chinoise, mais étrangère, et les Chinois l'appellent ainsi : étrangère par son origine historique, par les circonstances et la volonté dont elle est née, comme par la nature de son administration et le but pour lequel elle fonctionne.

Comment, dans ces conditions, la Chine aurait-elle eu une politique douanière ? Elle n'était qu'un marché sans initiative et sans personnalité.

Sans doute, depuis le 1^{er} février 1929, l'autonomie douanière, reconnue par les puissances dans la Conférence spéciale de la douane en 1924 à Pékin, a été proclamée par le gouvernement nationaliste

de Nan-kin ; le tarif douanier national a été mis à exécution. Sans doute encore, dans ces deux dernières années, les puissances ont reconnu successivement par traité cette autonomie douanière. Et l'exposé du Dr. Wang, ministre des Affaires étrangères, sur les résultats obtenus l'année passée, affirme sans réserve que l'autonomie douanière est complètement recouvrée. Les gens mal renseignés, surtout en Europe, peuvent prendre peur, et s'imaginer qu'à la douane internationale s'est substituée en un tournemain une douane « chinoise », autonome comme la leur. Loin de là. L'administration douanière était et reste en des mains étrangères, le tarif était et reste fixé dans l'intérêt des étrangers, les recettes étaient et restent destinées au paiement des dettes extérieures. Les propos du ministre des Affaires Etrangères, nous le prouverons, sont une chinoiserie ; la « douane étrangère » reste une « douane étrangère » ; mais entre celle d'aujourd'hui et celle d'hier il y a une différence de degré : la « douane étrangère » d'aujourd'hui s'achemine vers une douane chinoise. Elle est *sur la voie de l'autonomie*, elle n'est *pas encore autonome*. L'appréhension de M. Saint-Brice, dans le *Journal*, concernant une augmentation de 60 ou même 70 % des droits sur les articles français (vins, soieries, etc.) ne correspond à rien de réel. Instruit par les leçons reçues pendant sa marche vers le nord, le gouvernement nationaliste sait qu'il ne peut abroger purement et simplement les traités inégaux,

mais, comme le docteur Sun Yat-Sen le lui recommandait formellement dans son Testament, il inaugure une politique de révision.

Politique moins radicale mais plus sûre. On a donc vu le D^r Wang, exploitant les différends entre les puissances, chercher à réviser les traités en diminuant les privilèges des étrangers, en ce qui regarde la douane comme l'exterritorialité. Méthode de caresses et de ménagements : « sur une main de fer, dit-il, il faut un gant de velours ». Bien qu'elles aient perdu certains privilèges, les puissances en conservent pas mal : le tarif actuel est loin d'être prohibitif ; on ne peut craindre une diminution du commerce avec la Chine.

L'autonomie apparente d'aujourd'hui résulte d'une longue évolution. Pour en comprendre la valeur, il faut remonter à son origine, et en tracer au moins les grandes lignes.

Pendant près de soixante ans — on éprouve quelque stupeur à le constater actuellement — jusqu'à l'écroulement de la dynastie mandchoue (1911) nul ne songeait à l'autonomie douanière. La monarchie trouvait son avantage dans une douane étrangère qui lui rapportait plus d'argent ; elle avait perdu toute confiance en elle-même, et, trop heureuse d'éviter les querelles, ne désirait aucunement les provoquer ; d'autre part, elle ne soupçonnait point l'importance de la douane, au point de vue économique général encore plus qu'au point de vue fiscal ; la douane restait à ses yeux une

petite affaire. Tout au plus quelques tentatives furent-elles esquissées : Li Hong-Tchang par exemple, le grand ministre de Pai-fang, entreprit une démarche en vue de faire concorder le tarif avec la valeur réelle des marchandises ; démarche timide, et même très timide. Les traités de commerce avec l'étranger autorisaient une semblable révision : elle correspondait à un droit ; mais les puissances passèrent outre, récusant leur propre signature. Ne s'explique-t-on pas les colères chinoises ?

A l'avènement de la République (1911) et dès auparavant, un mouvement s'était affirmé pour le recouvrement de la souveraineté nationale. Rien n'y touche plus évidemment que la douane. L'instigateur de ce mouvement irrésistible, qui grandit chaque jour, c'est le fondateur du parti Kouo-Min-Tang, c'est le docteur Sun Yat-Sen. Nous lui devons la République chinoise. Pendant quarante ans — ainsi qu'il le dit dans son Testament — il a travaillé pour la liberté de sa patrie avec une probité, un dévouement hors pair. Il céda la présidence à Yuan-Che-Kai, et, depuis ce moment jusqu'à sa mort (1925) jamais il n'eut le pouvoir, sauf quelques mois dans le gouvernement cantonnais organisé contre la féodalité mordiste. Mais il dirigeait l'opinion. Elle obligea les autorités officielles à le suivre.

Sun Yat-Sen considère la douane comme la clef de voûte de l'oppression économique étrangère, et

l'examine avec assez de détails dans sa conférence du 3 février 1924 (triple démisme traduit et annoté par Pascal M. d'Elia, S.J., Imprimerie de T'ou-Sé-Wé, Shanghai 1930, pp. 41-47). Si, généralissime cantonnais, il a disputé la douane aux étrangers, c'est, nous dit-il en substance, parce que « les Chinois ne peuvent ni percevoir les revenus des douanes, ni s'en servir ; en outre, faute de protections douanières, de grandes entreprises textiles, à Shanghai, ont fait faillite après la guerre. Il revient sur ce dernier point un peu plus loin (*Ibid.*, p. 467-487 ; Conférence du 24 août 1924) toujours pour en déduire la nécessité d'abolir les traités inégaux et de reprendre les douanes maritimes. A ce but tendirent ses efforts, jusqu'à sa mort : la classe intellectuelle, et le gouvernement de Nankin, exécuteur testamentaire du disparu, les ont poursuivis.

Le mouvement date de loin ; il s'exprimait depuis longtemps sous sa forme actuelle ; mais il ne s'est répandu comme une épidémie, que depuis la conférence spéciale des douanes, dont nous reparlerons. Bornons-nous à dire pour l'instant qu'elle s'est tenue à Pékin le 26 octobre 1925, et qu'elle se proposait de calmer les esprits surexcités depuis la tragédie du 30 mai. Le gouvernement, écho du peuple, insista sur cette revendication (Cf. Escarra, *les Droits et intérêts des étrangers en Chine*) ; elle est devenue un mot d'ordre, que savent réciter les écoliers et les coolies, tout comme : « A bas les traités inégaux ! » Les ouvrages et les articles

abondent à ce sujet. Nous les avons utilisés, et nous les citerons dans notre bibliographie.

À ce mouvement populaire, y avait-il une contre-partie gouvernementale ?

Rien sous les Ts'ing, nous l'avons dit : à peine quelques tentatives de réviser les tarifs ; aucune discussion de principes.

Rien non plus avant le conflit mondial, ni même pendant : le gouvernement républicain mendie peu-reusement quelques miettes, après qu'on a servi les « créances de guerre » ou les « crédits étrangers » ; comme les Ts'ing, il espère gagner quelques sous de plus grâce à la révision des tarifs.

C'est à la Conférence de Versailles, en 1919, que pour la première fois la délégation chinoise et son chef le jeune et vaillant M. Wellington Koo (futur président du Conseil) revendiquèrent l'autonomie douanière. Ils présentèrent un *mémoire* en sept articles ; le dernier traitait du sujet qui nous occupe. Après une brève esquisse historique, il passait immédiatement à la critique, puis formulait des vœux : vœu que le mal soit corrigé dans l'intérêt de la paix mondiale, vœu que l'autonomie douanière soit solennellement reconnue à la Chine, vœu qu'on détermine une période durant laquelle la Chine et les puissances renouvelleraient les traités de commerce avec un tarif discriminatoire. Vœux sans effet. Le conseil suprême, par la bouche de Clemenceau, répondit négativement ; il reconnaissait l'importance de la question mais la jugeait

étrangère à sa compétence. Sa dernière phrase seule laissait quelque espoir à la Chine, en promettant d'attirer sur ce point l'attention du Conseil de la S. D. N. Modeste résultat : mais « il n'y a que le premier pas qui coûte ».

Le deuxième pas nous mène à la Conférence de Washington (1921-1922). Nous y retrouvons M. Wellington Koo. Très maître de lui, il renouvelle sa demande, et, tout à fait en tête, propose que les puissances présentes décrètent l'autonomie douanière et l'accordent à la Chine après un certain délai fixé. L'augmentation des droits (12,5 %) et l'établissement d'un nouveau tarif discriminateur constituent un deuxième et un troisième point. La commission des douanes, que préside le sénateur américain Barden, tient six séances. Sont présents les représentants de la Grande-Bretagne, de la France, de la Belgique et du Japon. Wellington Koo est isolé. On admire son éloquence, son courage, mais on repousse ses demandes. Les deux dernières, qu'on juge accessoires, sont longuement discutées ; on escamote l'autre. Sans perdre courage, notre porte-parole proclame solennellement « qu'en vue de la difficulté et de l'injustice inhérentes au présent régime et de l'effet bienfaisant et désirable que la restauration de l'autonomie des douanes aurait certainement sur le commerce et le développement économique de la Chine ainsi bien que sur l'évolution de son système fiscal, la Légation chinoise croit de son devoir de déclarer que, bien que

cette commission ne voit pas comment elle pourrait prendre en considération la réclamation de la Chine pour la restauration de son autonomie douanière, elle n'entend pas, en donnant son consentement au présent accord, renoncer à sa réclamation ; bien au contraire, son intention étant de soulever la question à nouveau, dans toutes les occasions propices à l'avenir. »

Le gouvernement chinois a tenu parole. Il persiste dans la même voie. Il attend l'occasion. On sait qu'à la fin de la conférence de Washington, les délégués adoptèrent une proposition du sénateur Barden concernant l'ouverture d'une Conférence spéciale où la Chine et les puissances signataires de l'accord sur le tarif chercheraient à faciliter l'abolition du Likin et l'augmentation des surtaxes. En principe, elle aurait dû s'ouvrir trois mois après la clôture de celle de Washington. Mais la ratification de toutes les puissances eût été nécessaire ; et la France ayant différé la sienne pendant deux ans par suite de l'affaire du franc-or, tout fut ajourné jusqu'au 26 octobre 1925. Enfin, à cette date, la conférence prévue se réunit, et, pour la troisième fois, le gouvernement chinois revendique l'autonomie douanière. Bien plus, suivant la tradition récemment inaugurée, il met cette demande au premier plan. Elle comporte deux aspects : l'établissement d'un tarif national, et l'abolition des likins. La première commission de la Conférence est chargée de les étudier. Le chef exécutif de la Répu-

blique, Son Excellence Touan Tsi-Jouée, prononce le discours d'ouverture : immédiatement après ses vœux de bienvenue aux délégués étrangers, il émet le désir que les pays amis acceptent le principe de l'égalité et de la réciprocité, pour que le régime douanier chinois réponde enfin à celui des autres nations. Le président de la conférence, M. Chen Jouée-Ling, ministre des Affaires étrangères, rappelle que les conventions douanières remontent à plus de quatre-vingts ans et se basent sur le principe de « 5 % *ad Valorem* » ; elles doivent donc être changées ; la Chine espère que les représentants étrangers à la Conférence saisiront l'occasion avec sympathie et bonne foi. Puis M. Wang Chen-Ting, l'actuel ministre des Affaires étrangères, prend la parole sur la demande du président, et prononce un discours historique dont voici la traduction intégrale.

« En 1919, à la Conférence de la Paix à Paris, la délégation chinoise a soulevé la question de l'autonomie douanière : mais, cette question, jugée étrangère à la compétence de la Conférence de Paix, n'a pas été discutée. A l'ouverture de la Conférence de Washington et de la cinquième session de la Commission de l'Extrême-Orient, en 1921, les représentants de la Chine ont réitéré leur proposition, constatant que le régime douanier conventionnel actuellement en vigueur est contraire en principe de l'égalité et de la réciprocité internationale. Bien que la commission ait discuté cette

proposition, elle n'a malheureusement pas pu l'accepter en entier. Le gouvernement chinois persiste à regretter cet échec. Il a dû, par force, conclure le traité douanier du 6 février 1922. Mais, dès auparavant, le 5 janvier 1922, à la dix-septième séance de la Commission d'Extrême-Orient, notre représentant déclarait que l'autonomie douanière serait de nouveau soumise à la discussion chaque fois qu'une occasion favorable se présenterait. En même temps, il signait l'accord des neuf puissances, dont l'article 1, § 1, proclament la souveraineté de la Chine, son indépendance, et son intégrité territoriale et administrative. A cette époque où la Conférence spéciale des douanes discute les questions douanières, le gouvernement chinois croit venue l'occasion favorable dont parle sa déclaration du 5 janvier 1922. C'est pourquoi, se basant sur le respect de la Chine affirmé par l'accord des neuf puissances, et désireux d'augmenter l'amitié et la concorde internationale, il propose les mesures suivantes pour supprimer les obstacles qu'il y a dans les traités et dans le tarif actuellement en vigueur, pour régler le taux fixe des droits, et pour réaliser l'autonomie douanière :

1^o Que les différents pays assistant à la délibération s'engagent officiellement envers le gouvernement chinois à respecter son autonomie douanière et à supprimer toutes les entraves qu'il y a dans les traités par rapport aux droits de douane ;

2^o Que le gouvernement chinois consente à mettre à exécution l'abolition des likins en même temps que le règlement du tarif national ; il ne pourra dépasser, au plus tard, le premier jour du premier mois de la dix-huitième année de la République (1929) ;

3^o Qu'avant l'exécution du règlement du tarif national, le tarif des douanes maritimes chinoises, outre la perception actuellement en vigueur de 5 %, s'augmente d'un droit additionnel de 5 % pour les articles ordinaires, de 30 % pour les articles de luxe de la catégorie A (tabac, vin) et de 20 % pour les articles de luxe de la catégorie B ;

4^o Que les décisions concernant les quatre points exposés ci-dessus produisent leur effet immédiatement à dater de la signature du traité.

Le gouvernement chinois croit fermement que les propositions ci-dessus exposées sont assez raisonnables et que les représentants à la Conférence peuvent les approuver ».

Ce n'est pas ici le lieu de dissenter sur les propositions 3, 4 et 5. Bornons-nous à l'autonomie douanière. Le gouvernement chinois en demande la reconnaissance de principe ; et, spontanément, il subordonne l'application du tarif national à l'abrogation des likins. Il répondait ainsi au vœu des puissances qui croyaient édifier par là un obstacle insurmontable : le likin, on le sait, constitue une très grande ressource des provinces ; sans une autorité indiscutable, le gouvernement ne peut en imposer

la suppression, ni, par conséquent, mettre en vigueur le tarif national.

Nous avons dit que la Conférence spéciale se proposait de calmer quelque peu le mouvement général contre les étrangers et leur commerce après la tragédie du 30 mars 1925. On réclamait notamment l'autonomie douanière avec une ardeur incroyable. Et le gouvernement de Canton, saisissant l'occasion, faisait chorus. Déjà, pendant que la Conférence battait son plein, Tsiang Kai-Chek et ses armées avaient remporté leurs premières victoires ; les Nordistes reculaient ; tout était emporté par un courant irrésistible.

Les délégués ne peuvent boucher leurs oreilles à cette tempête. Mieux vaut céder. Le 17 novembre, à la première visite d'une sous-commission de la deuxième commission, et le 19, à la commission des mesures transitoires, l'autonomie douanière, si souvent rejetée, est votée solennellement. Voici le texte :

« Les représentants des différents pays participant à la conférence ont délivré et voté la classe proposée sur l'autonomie douanière comme ci-dessous mentionné, afin de mettre avec d'autres classes qui seront décidées après dans le traité qui va être conclu plus tard.

En dehors de la Chine, les puissances à traité, maintenant, reconnaissant à la Chine le droit à l'autonomie douanière, consentent à supprimer les entraves des droits de douane qu'il y a dans les

traités actuellement en rigueur entre ces pays et la Chine, et permettent en même temps au règlement des taux des droits établis par l'Etat chinois de produire ses effets au premier jour de l'an 1929.

Le gouvernement de la République chinoise proclame l'abolition des likins qui doit être mise en vigueur en même temps que le règlement des taux des droits établis par l'Etat chinois. Il déclare aussi qu'il va supprimer officiellement les likins au premier jour de l'an dix-huit de la République (premier jour de l'an 1929) ».

Disons-nous que les puissances reconnaissent ainsi l'autonomie douanière ? Loin de là. N'oublions pas que c'est le vote d'une commission et d'une sous-commission, non de la Conférence. Or, sur ces entrefaites, les maréchaux Tchang Tso-Lin et Ou Pei-Fou se coalisèrent au Nord ; M. Touan, chef du pouvoir exécutif, quitte Pékin, ne laissant derrière lui qu'un cabinet d'affaires où M. Wellington Koo gérât les affaires étrangères ; Tsiang Kai-Chek, d'autre part, s'avancait avec une rapidité foudroyante ; les représentants chinois s'étaient éclipsés. La Conférence, tout de suite paralysée, s'ajourne par la déclaration suivante :

« Les représentants des puissances qui participent à la Conférence spéciale des douanes chinoises, se sont réunis ce matin à la Légation hollandaise, et manifestent l'espoir sincère qu'au moment où les représentants de la Chine pourront officiellement

assister à la Conférence et reprendre la discussion, la délibération continuera ».

Le gouvernement provisoire, là-dessus, nomme immédiatement de nouveaux représentants. Il exige la continuation des délibérations. Mais les représentants étrangers se dérobent sous divers prétextes. Et voilà pourquoi la Conférence ne peut adopter le principe voté par sa deuxième commission.

Même voté par la Conférence, d'ailleurs, il n'aurait possédé qu'une force morale ; son effet juridique n'eût daté que de la ratification des gouvernements participants.

Dès l'arrêt de la Conférence (3 juillet 1926), le gouvernement de Pékin, son cabinet provisoire, puis son généralisme Tchang Tso-Lin, perdent toute autorité internationale. L'un après l'autre, Ou Pei-Fou, et Sun Tchouan-Fan, ses deux grands guerriers, sont battus, le premier non loin de Hankéou (Houpé), l'autre à Kiou-Kiang (Kiansi). En 1927, Tchang Tso-Lin prend la fuite. Il quitte Pékin, l'armée nationaliste y fait son entrée, Tsiang Kai-Chek domine la Chine entière. Du moment où le corps diplomatique tourne ses regards vers le Sud, la politique extérieure chinoise prend une nouvelle vigueur.

Jusqu'à cette date, on ne l'ignore pas, le fameux Eugène Chen (1) avait dirigé la politique extérieure

1. Eugène Chen a pour père un commerçant chinois de Saint-Francisco et pour mère une anglaise. Il a fait ses études de droit en Amérique. Il connaît admirablement l'anglais. Il n'était pas connu jusqu'à son arrivée à Han-Kéou. C'est par la prise de la concession anglaise qu'il est devenu célèbre. Après sa retraite, il a voyagé en Russie. Maintenant, il est en Chine.

des Sudistes. Il fut d'abord ministre des Affaires Etrangères par intérim dans le gouvernement de Canton, puis dans celui de Hankéou. Diplomate très expérimenté, il sait admirablement l'anglais et connaît à fond les intérêts des puissances. Son jeu révèle une adresse inouïe. Il incarnait l'esprit des jeunes, qui exigeaient la manière forte. Les mots ne peuvent dépeindre leur allégresse lorsqu'ils apprirent l'occupation de la concession britannique, à Hankéou, en dépit des vaisseaux de guerre qui la bloquaient, et lorsque, renonçant au bombardement, les Anglais cédèrent...

Eugène Chen rénove la politique extérieure de la Chine ; il la bouleverse même *du tout au tout*. Avant lui, c'était une politique *défensive*, une politique de vaincus. Consciente de sa faiblesse, elle n'osait déplaire ; une capitulation suivait l'autre. Mis au pied du mur, on suppliait, on gémissait : et faute de réponse, il ne restait qu'à déplorer la mauvaise fortune. Tout va changer. Eugène Chen rend à la Chine sa confiance en elle-même ; il prend ouvertement l'offensive contre ces impérialistes qui la dépeçaient ; il parle, il agit en révolutionnaire.

Après la déclaration du 3 juillet 1926, le cabinet-régent de Pékin fit quelques tentatives de reprendre les négociations. Eugène Chen, le 14 juillet, proteste, au nom du gouvernement nationaliste de Canton. Les consuls d'Angleterre, des Etats-Unis, de France, du Japon, d'Italie, des Pays-Bas, de Belgique, du

Portugal, saisis de ces protestations, sont chargés de les transmettre à leurs gouvernements respectifs. En voici l'analyse.

La note commence par rallier ce gouvernement funambulesque de Pékin, où deux matamores, assistés de mandarins et de politicards, aspirent au moment d'empocher les prêts que l'Europe et l'Amérique leur consentiront. Ils savent bien que tout d'abord la question douanière doit être tranchée. Adhérer à leurs vues, rouvrir la Conférence, accepter de nouveaux emprunts, cela signifierait que les puissances tiennent à perpétuer le désordre, et transforment la douane en un instrument de conquête. Aucun Chinois patriote ne s'y résigne.

Le gouvernement nationaliste ne peut donc favoriser une reprise des pourparlers. Il se doute que les étrangers veulent faire parade de leur bienfaisance, et on ne peut croire que le maréchal Touan et ses amis travaillent réellement dans l'intérêt du peuple. Ces hommes n'inspirent aucune confiance. Bien sûr, leurs demandes exprimaient l'opinion générale, mais ne finiront-ils pas par dire *blanc* au lieu de *noir* ? la lutte engagée en faveur de la souveraineté nationale n'aboutirait-elle pas au sacrifice de cette souveraineté ? Nous avons toujours été contre cette Conférence. Son arrêt, nous l'avions prévu. Si maintenant nous nous opposons à sa réouverture, c'est, dit le texte, parce que les délégués étrangers « voulaient renverser toutes les décisions prises, y

compris celles de Washington, ne consentant qu'à une taxe additionnelle de 2 %. Ou et Tchang, pressés par leurs difficultés budgétaires, s'empressent de s'arranger de tous côtés, dans l'intention de rouvrir la Conférence douanière ; ils acceptent n'importe quoi, et ne tiennent qu'à résoudre la question de la taxe additionnelle de 2 1/2 % : avec cette taxe additionnelle pour gage, ils pourront contracter de gros emprunts afin d'écraser la révolution en alimentant leurs forces militaires agrandies. Mais une taxe semblable ne peut augmenter les recettes annuelles que de 30 millions de dollars au plus. Combien restera-t-il, une fois payées les dépenses militaires et les dettes extérieures ? Insuffisamment pour compenser la suppression des likins. Et comme l'autonomie douanière a pour condition cette suppression, reconnaître la taxe additionnelle de 2 1/2 % *équivaldrait à enterrer pour jamais la souveraineté douanière* qu'exigent d'une façon passionnée toutes les classes de la Chine entière. En outre, ce tarif uniformément augmenté n'a pas la liberté de monter ou de baisser. Il ne peut qu'augmenter les charges du peuple, sans nullement protéger les entreprises productrices ». Et la note se termine par un appel à la collaboration nationale en vue de réaliser l'autonomie douanière inscrite au programme de Sun Yat-Sen.

Dans sa réponse, le consul général des Etats-Unis, après avoir confirmé son accord de principe avec les vœux du gouvernement cantonnais, traduit, par

une phrase maladroite, l'opinion de son ambassadeur, M. Monnonhan : « Le gouvernement américain, dit-il, et les autres pays amis intéressés, voudraient entreprendre la réorganisation partielle des rapports de traité avec la Chine. Mais le peuple chinois n'a pas une allure commune. C'est ce que l'on considère comme regrettable ». A cette phrase, Eugène Chen riposte en exposant toute sa politique extérieure, en d'autres termes celle du gouvernement national dont il faisait partie. L'ambassadeur doute que le peuple chinois s'y conforme ? C'est qu'il se place au point de vue américain, et son erreur révèle suffisamment que la « réorganisation » dont il parle pêche par la base... » L'Amérique ne sait pas encore à fond que la situation politique de la Chine actuelle est révolutionnaire. Pour y faire face, il fallait des moyens radicaux. Cela diffère totalement d'une réorganisation « évolutionniste ». Pourquoi ce mot : « révolutionnaire » ? Chen l'explique. Une certaine puissance (le Japon) favorise les discussions intestines en prêtant de l'argent aux hobereaux du Nord ; les principes nouveaux n'imprègnent pas encore la vie du peuple, surtout au point de vue économique et politique. De là vient que l'adhésion n'est pas unanime. Et c'est aussi pourquoi le nationalisme exige des mesures radicales ; sa réussite cantonnaise doit s'étendre à tout le pays ; les finances, l'administration, l'armée, doivent rompre avec leurs anciens errements ; à l'extérieur, il serait urgent que l'Amérique abandonnât sa politique de modifications par-

tielles dans les traités, et qu'elle fit l'effort de les réviser totalement : cette abrogation complète des traités inégaux, auxquels on en substituerait d'équitables, correspondrait seule aux besoins de la Chine, ainsi qu'aux principes de son indépendance et de sa souveraineté : « Cette politique a été introduite dans le cadre politique réel par des hommes politiques courageux de Russie soviétique, et a produit de bons effets dans la pratique ». Désormais les puissances sont averties : faute d'abandonner spontanément leurs privilèges — y compris ceux qui touchent à la douane — elles risquent de les voir déclarer *nuls*. Et l'exemple des Soviets, qu'on leur propose, peut leur donner à réfléchir : c'est eux dont Eugène Chen essaie d'imiter la manière forte ; il les admire sincèrement et foncièrement ; et nul n'ignore plus, à cette date, que Borodine les représente en secret au gouvernement de Hankéou, que Kialan les représente à l'armée, et que ces deux personnages sont les vrais dirigeants de la campagne contre le Nord et contre l'impérialisme blanc...

* * *

Nankin tombe au Kuomintang, une scission se produit entre les autorités de cette ville et celle de Han-kéou entre les modérés que dirige Tsiang Kai-Chek et les ultra-révolutionnaires groupés autour de Wang Tsing-Wei. Tsiang Kai-Chek l'emporte ; Wang s'effondre ; Eugène Chen fuit en Russie.

M. Hou Tchao-Chou, puis M. Wang Fou, ancien président du Cabinet régent de Pékin, dirigent successivement les Affaires étrangères, mais s'éclipsent bientôt, et cèdent la place au Dr Wang Chinting, qui reste encore maintenant en fonctions.

Etabli à Nankin, le gouvernement s'efforce d'y attirer le corps diplomatique, qui s'attarde à Pékin dans une feinte indifférence ; il poursuit la politique hardie d'Eugène Chen en proclamant, de sa propre initiative, l'autonomie douanière (20 juillet 1927) et en mettant cette mesure à exécution, à partir du 1^{er} septembre, dans les six provinces méridionales qu'il contrôle : Kiangsou, Ngan-Hoei, Tché-kiang, Foukien, Kouangtong, Kouangsi. En même temps, on promulgue la loi provisoire du tarif national douanier à l'importation, la loi sur l'abolition des taxes de circulation ; et on organise un comité du tarif national. La déclaration commence ainsi :

« L'économie nationale de notre pays, dont la décadence paraît s'accroître chaque jour, doit cet état de chose à la mauvaise organisation politique : mais en outre, depuis plusieurs dizaines d'années, elle subit à l'extérieur les conséquences funestes du tarif douanier conventionnel, et, à l'intérieur, celles du régime insensé des likins ; les marchandises, par suite, circulent difficilement, et les industries ne se développent pas. Notre gouvernement travaille nuit et jour à soulager le peuple de ses charges : il sait, d'une certitude absolue, que pour développer l'économie nationale, il faut abolir tota-

lement le likin, source de tous les maux, et tous les régimes qui lui ressemblent en leur fond ; sans quoi il serait impossible de délivrer le peuple de ses difficultés. De plus, les traités douaniers inégaux nuisent encore davantage à la souveraineté de l'Etat, et sans mettre en vigueur bientôt l'autonomie douanière, il nous sera impossible de mettre le pays dans une situation d'égalité au point de vue international. C'est pourquoi nous décidons de réaliser l'abolition des likins et de déclarer en même temps l'autonomie douanière ».

Après avoir exposé les maux résultant des likins, et son désir de les supprimer tous, le gouvernement continue :

« Quant à l'autonomie douanière, elle est toujours désirée par le peuple entier. C'est pourquoi le gouvernement national, se basant sur les nécessités de l'économie et des finances nationales, et suivant la règle ordinaire de l'égalité internationale, cherche à mettre en vigueur le tarif national. » Enfin, « il décide que le 1^{er} septembre de l'année courante sera la date de l'abolition des likins, et, au même jour, l'autonomie douanière sera déclarée ».

« Des mots, des mots ! » aurait dit Shakespeare. Le gouvernement national sonnait cette cloche à toute volée pour frapper l'attention du corps diplomatique. Il ne gouvernait que les provinces riveraines du Yang-Tsé ; les puissances ne l'avaient pas reconnu : messieurs les diplomates le considéraient donc au point de vue pékinois — c'est-à-dire en re-

belle — et feignaient de ne rien entendre. Aussi les clameurs se ralentissent, et, bientôt, cessent. Elles ne suffisent pas à vaincre les puissances ni leur instrument de conquête économique. En dépit de quelques échauffourées, la douane marche toujours, c'est toujours l'inspecteur général qui la dirige, et le tarif conventionnel ne se modifie pas...

Mais voici que Pékin succombe : Pékin, la capitale millénaire, symbole du pouvoir central ; les forces nationales s'en emparent ; et, l'an XVII de la République (juin 1928), le gouvernement est transféré à Nankin, conformément à un vœu de Sun-Yat-Sen. Il faut se résigner à le reconnaître et à causer. Le docteur C. T. Wang, nommé ministre des Affaires étrangères (poste qu'il occupe encore maintenant) fixe les bases de sa politique. Elle s'inspire du testament rédigé par le fondateur du Kouo-Min-Tang : « Quant à l'abolition des traités inégaux, écrivit-il, il faut la réaliser au plus tôt ». Mais comment y parvenir ? C'est la question. Tout dépend de votre réponse. En outre — question accessoire mais qui a son intérêt — par quels traités doit-on commencer ?

Nous avons le choix entre trois méthodes, exposait le ministre des Affaires étrangères dans une petite brochure publiée en 1928 : 1^o abolir les traités par une déclaration unilatérale ; 2^o convoquer, dans ce but, une conférence internationale ; 3^o entreprendre des démarches auprès des puissances

individuellement et conclure, un à un, de nouveaux traités. *La première de ces méthodes est révolutionnaire* ; c'est la manière forte telle que l'inaugura Eugène Chen, telle aussi que la mit en œuvre le gouvernement de Nankin à ses débuts ; elle répond, avouons-le, aux vœux de la jeunesse chinoise. Et de là vient qu'Eugène Chen reste à nos yeux l'exemple idéal de ce que doit être notre attitude en face des impérialistes. Mais, dit-on, c'est une proposition d'extrême-gauche. Sa réalisation supposait une victoire militaire ou l'adhésion complète aux « rouges ». Mais, comme la Chine ne peut faire la guerre et que les « rouges » n'y apportent que des troubles et du désordre — leur doctrine ne lui convenant pas et n'étant pas susceptible de s'imposer — adopter cette manière violente serait se sacrifier à d'autres. A quoi bon, du moment qu'entre les puissances et la Chine le champ est libre aux discussions, aux arrangements ?

Passons à la deuxième méthode. Ce fut celle du gouvernement de Pékin depuis la guerre. Mais un exemple tel que celui de la conférence spéciale des douanes en indique suffisamment les difficultés : il faut, pour convoquer une telle conférence, le plein gré de tous les pays signataires : une seule opposition, une seule abstention, rendent toute démarche impossible ; les choses peuvent traîner quelques dizaines d'années... Mêmes lenteurs avant d'aboutir à une solution : des mois passent, on discute, et finalement le résultat est médiocre ou nul ; les délè-

gués chinois, en position de demandeurs, se trouvent ainsi placés dans une attitude défavorable : on ne satisfait leurs revendications que très rarement et difficilement. Une semblable politique n'a laissé que de mauvais souvenirs.

Pour le Dr Wang, sans aucun doute, il faut suivre la troisième méthode. Sa brochure s'exprime comme suit : « Si nous voulons abolir les anciens traités et en conclure de nouveaux, il ne nous reste qu'à adopter le troisième procédé ».

La politique extérieure de Nankin est donc une politique de paix, une politique de bon père de famille, une politique d'arrangements individuels, une politique de ménagement sur toute la ligne, — la politique des modérés qui constituent la droite du Kouo-Min-Tang. Cette politique de courtoisie internationale est considérée dans les milieux étrangers comme la meilleure, la plus mesurée, la plus prudente. Elle consiste à recoudre les lambeaux de la souveraineté chinoise pièce par pièce et petit à petit, sans exciter la colère des puissances ni provoquer des secousses générales à l'intérieur.

La politique d'arrangements individuels du Dr Wang s'applique d'abord et principalement aux traités de commerce conclus ou à conclure entre la Chine et les puissances, dans le but d'obtenir l'autonomie douanière, ainsi que la suppression de l'exterritorialité et des concessions. Ces deux derniers objets sont bien moins importants que le premier. D'après le rapport annuel de notre mi-

nistre des Affaires étrangères. l'an XIX de la République (1930), « l'autonomie douanière de la Chine est une chose complètement faite, complètement réussie ». Dans le discours radio-diffusé d'un des membres de ce ministère, à propos des travaux de l'an passé et tout à fait en tête, on lit cette déclaration sans réserve aucune : « La plus grande réussite de l'année dernière, c'est l'accomplissement de l'autonomie douanière chinoise... »

Il en faut rabattre. Nous prouverons, d'après les documents officiels, que cette autonomie douanière tant prônée est encore fort loin de s'accomplir. Tout ce qu'on peut dire, c'est que le gouvernement, ainsi que le Dr Wang, n'a pas failli à ses devoirs. Il a bien travaillé, avec zèle, avec ténacité, poursuivant toujours un but fixe : l'autonomie douanière. Sans l'avoir obtenue complètement, il n'en est pas moins d'un pas en avant sur le gouvernement de Pékin son devancier. D'un pas et non de plus. Les chapitres suivants et ce que nous allons dire tout à l'heure, le prouveront, l'expliqueront.

Revenons en arrière. Avant de montrer comment le gouvernement national exécute sa politique, demandons-nous pourquoi il l'a choisie. Rien ne vaut à ce propos l'explication donnée par M. Li Pei-Nan dans son article : « L'autonomie douanière »⁽¹⁾ ; elle devance, au surplus, toutes les défini-

1. *The Eastern Miscellany*, vol. XXIII, n° 20, 25 octobre 1925, p. 45. *Autonomie douanière*, par Li Pei-Nan.

tions officielles. «... En réalité, les conférences ne pourront résoudre la question de l'autonomie douanière. Les intérêts de puissances s'opposent aujourd'hui : ce qui profite à l'une profite à l'autre ; le Japon, par exemple, nourrit deux espoirs : éviter que la muraille douanière ne s'élève trop ; obtenir une garantie pour les emprunts contractés à l'époque de Ngan-Fou (sous Touan Ki-Jouée). En effet, les marchandises japonaises sont généralement de la camelote ; si les droits d'entrée augmentent leur prix, elles ne pourront concurrencer nos marchandises nationales ; et quant aux emprunts, faute d'être reconnus par le peuple chinois, ils risqueraient, si l'on ne les garantit, de disparaître sans laisser de traces, capital et intérêts. Aussi les journaux ont-ils répandu le bruit que le Japon demande à la Chine de payer les dettes japonaises avec la taxe additionnelle de 2 1/2 % mais de ne point instituer d'autres taxes en sus de celle-là. Voilà un premier exemple. — Les Etats-Unis ne se sont jamais intéressés particulièrement au tarif douanier. Leurs marchandises coûtent généralement cher. Même si l'on élève la barrière douanière, elles n'en souffriront guère. Bien plus : une telle augmentation des droits élimine la concurrence de la camelote : c'est tout profit. Aussi, malgré les réclamations de certains commerçants (en tabac, parfumerie, etc.), la majorité du peuple approuve l'autonomie douanière chinoise. Voilà un deuxième exemple. — La concurrence de l'Angleterre avec la Chine est plus prospère que

celle des autres pays ; elle embrasse aussi diverses espèces de marchandises ; des rapports plus étroits s'ensuivent. Mais, parmi les marchandises anglaises, les cotonnades viennent au premier rang : ce sont des objets de première nécessité. Une douane autonome ne se verrait nullement obligée d'élever ses droits outre mesure. L'Angleterre s'attache donc surtout à l'administration et au dépôt des recettes douanières. Sur la question de l'inspecteur général, elle pourrait avoir des querelles avec le Japon ; et le dépôt des recettes sera peut-être réparti entre les banques intérieures de la Chine ; mais ni l'une ni l'autre de ces questions n'a de rapport direct avec l'autonomie douanière. Voilà un troisième exemple. Avec les autres puissances — France, Belgique, Italie, Hollande — qui n'entretiennent avec la Chine que peu de relations, les discussions aboutiront très facilement. Et leurs intérêts étant divergents, les réunir comporterait beaucoup d'obstacles. C'est pourquoi il me semble que la restitution de notre autonomie douanière se négocierait plus aisément par des accords individuels. Il suffirait en ce cas de nous entendre avec l'Angleterre et les Etats-Unis : une fois ce résultat obtenu, les autres pays d'Europe capituleront ; et leur abandon mettra le Japon dans une situation intenable qui l'obligera à céder. L'Angleterre, dont le commerce subit actuellement de grandes attaques par suite des événements du 30 mai (massacre des étudiants chinois par la police internationale de Shanghai) souhaite

une réconciliation qui lui permettrait de reprendre la première place en Chine. Après l'autonomie douanière, si notre pays la déclare, le tarif douanier ne sera pas trop relevé pour les articles de première nécessité, et le *statu quo* sera conservé en ce qui regarde l'inspecteur général ; on déterminera seulement que ce dernier est un fonctionnaire du gouvernement chinois et doit compte de tous ses actes à la Chine. Ainsi l'autonomie douanière n'entraînera pas de grands conflits avec l'Angleterre ; et celle-ci conservera l'espoir d'une solution satisfaisante... »

Le Dr Wang suit donc la voie de la paix et du droit commun. Il veut éviter les conflits. A tout prix, il veut que les puissances reconnaissent formellement le principe de l'autonomie douanière. On se rappelle que ce principe, voté par une commission de la Conférence spéciale des douaniers, n'a pas été ratifié par la Conférence, ni, à fortiori, par les gouvernements. Sans cette ratification, impossible de mettre en vigueur le tarif national, à moins de renverser l'organisation de la douane, chose également impossible. L'organisation de la douane est d'ailleurs excellente et procure des recettes au gouvernement d'une façon sûre et honnête. Le gouvernement n'ose ni ne veut la renverser. Ce qu'il désire avant tout, c'est de l'argent.

Dès que le Dr Wang entre en fonctions comme ministre des Affaires Etrangères, il dirige son activité vers l'autonomie douanière. Le 15 juin 1928, après la chute de Pékin, le gouvernement national

présente une déclaration solennelle aux puissances étrangères. Il promet d'observer strictement les engagements contractés par le gouvernement de Pékin. Sa politique sera conciliante : il suivra en tout la voie diplomatique. Ce qu'il désire, c'est le secours des puissances afin qu'il parvienne à fonder un nouvel Etat, à ouvrir une ère nouvelle. Or « la Chine, depuis plus de 80 ans, a supporté toutes sortes d'entraves par suite des traités inégaux. Ceux-ci, non seulement contredisent le principe du respect réciproque de la souveraineté en matière internationale, mais encore ne sont pas admissibles pour un Etat indépendant. C'est pourquoi la Chine a réitéré ses déclarations à ce sujet, espérant obtenir la sympathie des pays amis. Heureusement, depuis 1926, les gouvernements des pays amis ont déjà manifesté leur sympathie en vue de conclure de nouveaux traités. Maintenant que la Chine s'est unifiée, il faut avancer d'un pas, et, suivant des procédures convenables réaliser la conclusion de ces nouveaux traités conformes à l'égalité et au respect réciproque de la souveraineté. » A la même date paraît une déclaration du ministère des Affaires Etrangères. Elle dit que cette abrogation des traités inégaux, et la conclusion de nouveaux accords, doit correspondre à la situation actuelle et accroître l'amitié internationale. Citons le passage relatif aux traités inégaux :

« 1^o Les traités conclus entre la Chine et les puissances qui sont déjà arrivés à terme sont naturel-

lement abolis et l'on en conclura de nouveaux ;

2^o Pour ceux qui ne sont pas encore arrivés à terme, le gouvernement national devra les faire abroger et en conclure de nouveaux suivant la procédure convenable ;

3^o Pour les pays dont les anciens traités sont déjà arrivés à terme sans que les nouveaux soient conclus, il appartient au gouvernement national de prendre les mesures provisoires qui conviendront, en vue d'arranger les affaires ».

Sept paragraphes expriment ces dernières mesures :

1^o Les agents diplomatiques et consulaires sont traités d'après le droit international ; 2^o La vie et les biens sont protégés par la loi chinoise ; 3^o Les sujets de ces pays en Chine sont du ressort des tribunaux chinois et sous le coup de la loi chinoise ; 4^o Les affaires pénales des nationaux desdits pays sont traitées de la même façon que pour les nationaux des pays sans traité ; 5^o Les droits de douane que doivent payer les nationaux desdits pays sont les mêmes que pour les nationaux des pays sans traité ; 6^o Les nationaux desdits pays doivent payer les mêmes taxes et les mêmes impôts que les Chinois ; 7^o Ce qui n'est pas réglé ci-dessus sera traité d'après le droit international.

Les pays de cette catégorie sont l'Italie, l'Espagne, la Belgique, le Portugal, le Danemark, le Japon. En revanche, l'Angleterre, la France, la Hollande, la Suède, la Norvège, appartiennent à l'autre catégo-

rie : leurs traités sont encore en vigueur; demander qu'ils les remanient est beaucoup plus difficile que de négocier simplement une révision de l'article concernant la douane. Le Dr Wang a tenté cette révision partielle. Encore une fois, son désir, *c'est d'arriver à la reconnaissance de l'autonomie douanière par les puissances.*

Au moment (juillet 1928) où le ministre des Affaires étrangères invite les ministres résidant en Chine à remanier, soit l'ensemble des traités, soit tout au moins l'article concernant la douane, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Kellogg, par l'intermédiaire de son ministre à Pékin, présente au gouvernement national de Nankin une note d'une grande importance.

Elle se divise en cinq passages. Dans le premier et le deuxième, le secrétaire d'Etat rappelle les opinions qu'il a émises, les actes amicaux du gouvernement des Etats-Unis, et les sympathies du peuple américain pour la Chine. Il rappelle qu'il a suivi toujours avec grand intérêt l'évolution des événements. Au printemps 1928, il a fait un voyage le long du Yang-Tsé, et le 30 mars, date de son arrivée à Shanghai, il a procédé à un échange de notes en vue de résoudre l'incident regrettable de Nankin. Dès auparavant, le 27 janvier 1927, il avait fait une déclaration sur l'attitude de son pays envers la Chine, et son opinion ne s'est pas modifiée : « L'Amérique était prête, dès ce moment, et même antérieurement, dès la conclusion du traité de

Washington, à négocier avec un gouvernement ou une délégation quelconque autorisée à parler au nom de la Chine. Une telle négociation permettrait non seulement de réaliser la taxe additionnelle prévue, mais encore de restituer totalement à la Chine son autonomie douanière. » Après Washington, l'Amérique s'est encore intéressée davantage à la Chine, espérant la formation d'un gouvernement avec lequel on puisse discuter. « Quant aux vœux du peuple chinois tendant à consolider son existence nationale et à réaliser une souveraineté débarrassée des restrictions et des obligations spéciales qui lui incombent présentement, le peuple américain leur garde une profonde sympathie. » Les amabilités diplomatiques ne nous disent pas grand'chose. Mais le troisième et le cinquième passage sont plus importants. L'un détermine la politique des Etats-Unis ; l'autre en déduit ses applications au cas concret des douanes. La politique américaine tend à respecter la souveraineté de la Chine dans la mesure où les autres nations subissent un traitement identique. Autrement dit, c'est l'égalité des Etats souverains dans une Chine souveraine. Cette politique ne date pas d'aujourd'hui, mais remonte aux premières relations sino-américaines. Dès avant la guerre, elle trouvait sa raison d'être dans les intérêts économiques ; nul ne s'y trompait ; et ces intérêts n'ont fait que croître depuis lors. La richesse, l'industrie, le commerce des Etats-Unis, plus importants que tous ceux des autres, permettent de lutter avantageusement par

le simple jeu de la concurrence ; la « porte ouverte », l'égalité, favorisent les nations déjà puissantes ; la Chine devient la prairie où un lion s'ébat avec des moutons petits et grands. La Fontaine nous a dit ce qu'il advient en pareil cas. Nous ne contesterons pas que l'intérêt ne soit la base ou même le but de toute diplomatie. Nous ne reprocherons pas davantage aux Etat-Unis de travailler dans le leur. Tout cela ne peut empêcher la reconnaissance chinoise. A qui la faute, si la « porte ouverte » rend service aux Américains ? Ceux-ci veulent aussi pousser leur commerce à la première place. Les importations chinoises viennent d'Angleterre, du Japon, puis des Etats-Unis. En 1870, dans la statistique des douanes, l'Angleterre venait en tête. Mais leur chiffre a diminué peu à peu, jusqu'à ce qu'en 1929, le Japon l'ait presque rattrapé. L'Amérique, de son côté, a beaucoup avancé : de 6 % dans le total des importations, elle a monté, dans la seule année 1929, jusqu'à 17 %, dépassant l'Angleterre, et s'inscrivant tout de suite après le Japon. Flatter les aspirations nationales, c'est d'abord s'attirer les bonnes grâces de la Chine mais c'est aussi créer une atmosphère propice au développement des affaires. Ensuite, cette politique qui ne coûte rien, gêne infiniment l'Angleterre et le Japon, et les force à suivre tôt ou tard la même voie. L'Amérique d'après guerre mène un jeu très positif. Elle ne néglige rien. C'est elle, et non plus l'Empire britannique, qui mène le monde. Voici la traduction du troisième passage de M. Kellogg :

Le 10 juillet de l'année courante (1922), nous avons reçu la lettre officielle de M. Hou, qui nous informe que le gouvernement national, pour les délibérations des traités, a décidé de nommer des plénipotentiaires, et qu'il demande à l'Amérique d'en faire autant. L'amitié de l'Amérique pour la Chine date de très loin. Le gouvernement américain et son peuple, en ce qui regarde le peuple chinois, expriment toujours leur joie et leur consolation pour tous les actes qui sont de nature à favoriser l'unification, la paix et le progrès. Nous ne voulons pas intervenir dans la politique intérieure de la Chine. Ce que nous voulons demander à la Chine, c'est la même chose que nous demanderions à un pays ami quelconque, c'est-à-dire une protection convenable et juste pour la vie, les biens et les droits des citoyens américains. De plus, parlant d'une manière générale, le traitement que reçoivent nos nationaux ne doit comporter aucune différence avec celui des ressortissants de n'importe quel autre pays ».

Telle est cette politique de la « porte ouverte ». Voyons comment elle s'applique aux douanes. « Nous voyons, dit le cinquième et dernier paragraphe, qu'il importe à la prospérité générale de voir s'établir en Chine un pouvoir responsable qui puisse gouverner et représenter le peuple tout entier. Afin de prouver cette conviction, le gouvernement américain se dispose maintenant à déléguer son ministre en Chine pour qu'il ouvre avec les représentants du pouvoir

national, et en vue de conclure un nouveau traité, des négociation immédiates au sujet des passages relatifs à la douane dans les traités sino-américains ; ainsi le principe de l'autonomie douanière, et celui de la nation la plus favorisée, peuvent s'illustrer complètement et réciproquement. »

Le gouvernement de Nankin fut très satisfait de recevoir cette note sympathique et constructive. Il s'empessa de nommer plénipotentiaire M. Song Tsun Wen, ministre des finances, qui était à Pékin, en vue de conclure le nouveau traité avec M. Macmillan, ministre et délégué plénipotentiaire des Etats-Unis. Le 25 du même mois, un nouveau traité fut signé. L'Amérique reconnaît à la Chine sa complète autonomie douanière et la Chine l'assure d'un traitement égal à celui des autres pays. Ce document mérite d'être traduit *in extenso*, du moins pour le premier article :

« Toutes les clauses concernant le tarif des droits, le certificat d'entrepôt, la taxe de travail pour les marchandises, et la taxe pour les bateaux, mentionnées dans les traités conclus jusqu'à présent entre la Chine et l'Amérique, doivent être considérées comme nulles, et remaniées conformément au principe de la complète autonomie douanière de l'Etat. Cependant le traitement que reçoit chacune des parties contractantes, par rapport aux clauses ci-dessus ou aux clauses analogues, doit, sur le territoire de chacune d'elles, ne comporter aucune différence avec le traitement dont jouissent les autres pays.

L'une des deux parties contractantes ne peut sous aucun prétexte, exiger, dans son propre pays, sur les marchandises importées et exportées par les nationaux de l'autre partie, des droits de douane ou des droits intérieurs ou un droit ou une taxe quelconque qui *dépasse* ce que versent ses propres nationaux des autres pays. Si, avant le 1^{er} jour du premier mois de l'an XVIII de la République (1929), les clauses ci-dessus mentionnées auront été ratifiées d'après les dispositions suivantes, par les gouvernements des deux côtés, elles produiront leur effet le même jour. Sinon, elles produiront leur effet quatre mois après le jour de la ratification ».

Tel est le premier article. Le deuxième se borne à mentionner que le texte anglais de l'accord fait loi, et que l'échange des ratifications aura lieu à Washington.

Ce traité, répétons-le, est de première importance. Il oriente définitivement, dans un sens favorable à l'autonomie douanière, les puissances signataires des accords de Washington et participant à la Conférence spéciale de Pékin. Non seulement les Etats-Unis détiennent la suprématie économique, mais, en cette matière, ils guident la politique extérieure des autres pays. Tous, bon gré mal gré, leur emboîtent le pas. Sauf le Japon, nul ne résiste sérieusement ; entre le 25 juillet et le 27 décembre, deux traités, l'un après l'autre, reconnaissent le principe de l'autonomie douanière.

En voici le tableau :

Différents traités	Date de la signature	Lieu de la signature
1. Traité de douane sino-américain.	25 juill.	Peiping
2. Traité de commerce sino-allemand.....	17 août	Nankin
3. Traité de commerce sino-norvégien.....	12 nov.	—
4. Traité de commerce sino-belge....	22 nov.	—
5. Traité de douane sino-italien.....	27 nov.	—
6. Traité de commerce sino-danois..	12 déc.	—
7. Traité de commerce sino-portugais.....	19 déc.	—
8. Traité de douane sino-hollandais.	—	—
9. Traité de douane sino-britannique.	20 déc.	—
10. Traité de douane sino-suédois....	—	—
11. Traité de douane sino-français...	22 déc.	—
12. Traité de commerce sino-espagnol.....	27 déc.	—

Tous ces traités contiennent un article sur la douane ; en général, c'est le premier. L'article un du traité douanier sino-américain leur sert de modèle, sauf différences insignifiantes. Sans exception, ils reconnaissent le principe de l'autonomie douanière et la réciprocité des tarifs : seule la France, en vertu de son régime intérieur, ne peut accorder à l'ensemble des marchandises chinoises un traitement *minimum*, et doit énumérer, dans un tableau spécial, celles des marchandises qui bénéficient de ce traitement ; les autres, qui reçoivent des privilèges réciproques, font encore l'objet d'une discussion. Les traités reconnaissent aussi l'égalité de

traitement entre tous les nationaux. Le Portugal, la Hollande, l'Angleterre, le Danemarck exigent qu'il en soit de même pour toutes les marchandises. Enfin l'Angleterre et la France posent comme condition l'abolition du likin et des autres taxes intérieures.

Tels furent les résultats obtenus par le gouvernement national durant le second semestre de 1928. En principe, mais seulement en principe, toutes les puissances reconnurent à la Chine son autonomie douanière, sauf le Japon ; celui-ci n'y consentit qu'en mai 1930. Notons cependant que les ratifications eurent lieu plus tard seulement ; les Pays-Bas firent attendre la leur jusqu'au 8 novembre 1930 *le principe de l'autonomie douanière n'est vraiment acquis pour la Chine qu'à partir de cette date*. Avant qu'il ne se réalise d'une façon concrète, il y a des étapes à courir.

Examinons d'abord certains points des douze traités. Nous venons de dire que la France et l'Angleterre posent comme condition *sine qua non* l'abolition des likins. Or le likin est une question intérieure ; elle ne regarde pas les puissances ; poser une telle condition à l'autonomie, c'est nier l'autonomie. Première atteinte au principe. Il y en a d'autres. Dans la troisième annexe du traité sino-anglais, le ministre des Affaires étrangères déclare :

«... Dans sa note d'aujourd'hui, S. E. le ministre considère que dans le tarif national douanier adopté par le gouvernement national, le *tarif ad*

valorem et le tarif spécial qui en dépend son identiques à ceux qui furent discutés et provisoirement adoptés par la Conférence spéciale en 1926 comme les plus élevés qu'on puisse imposer aux marchandises étrangères ; qu'en outre, ce tarif, durant un an au moins à dater de la mise à exécution, ne pourra être dépassé, et qu'avis de sa mise à exécution devra être donné deux mois auparavant etc. Nous reconnaissons officiellement que la note de S. E. le Ministre ne renferme pas d'erreur. »

Le Ministre des Affaires Etrangères reconnaît que la note de la Grande-Bretagne équivaut au régime conventionnel unilatéral préexistant. Donc, l'ancien régime, ou régime conventionnel unilatéral, *continue* ; le principe de l'autonomie douanière n'est qu'un trompe l'œil, une question de face. Si un tarif est autonome, dans le sens qu'on entend généralement en Europe, comment peut-il souffrir une limitation de cette espèce, soit sur le taux, soit sur la durée d'application ? Il semble que Nankin veuille tout bonnement ce que voulait Pékin : la perception des taxes additionnelles autorisées par les puissances à traité, « tarif, dit la note britannique, qui a été discuté et provisoirement adopté par la conférence spéciale en 1926... » M. Kia Che Yi, spécialiste en cette matière, a bien résumé le tarif d'importation promulgué le 7 décembre 1928 et appliqué le 1^{er} février 1929 (1) : « Ce tarif, déclare-

1. Dans le supplément de son livre sur *La douane ou la souveraineté*, p. 63.

t-il, est la réunion en un seul de l'ancien tarif principal (le droit de 5 % *ad valorem*), du tarif des droits additionnels à sept degrés de l'Amérique, de l'Angleterre et du Japon (tableaux proposés par le comité des experts à la Conférence des douanes), du droit additionnel nouvellement ajouté, et du droit spécial sur les cigarettes ou le pétrole ». Or, l'ancien tarif principal, comme celui des droits additionnels, sont voulus par les puissances ; elles autorisent le tarif additionnel nouvellement ajouté et le droit et le droit spécial sur les cigarettes et le pétrole. En quoi tout cela diffère-t-il de l'ancien régime conventionnel unilatéral ? Par la forme, plus supportable, moins humiliante. Ce n'est pas assez pour le peuple chinois.

Une troisième atteinte au principe de l'autonomie douanière se voit dans les notes échangées entre M. Martel, Ministre de France; et le Dr Wang, à propos du traité sino-français. Voici comme s'exprime la note française.

« Le gouvernement français est prêt à discuter le plus tôt possible afin de signer le nouveau traité qui va remplacer le règlement de commerce continental sino-français du 25 avril 1886, les clauses spéciales du supplément de convention de commerce sino-français conclues le 26 juin 1887, et les annexes des clauses spéciales du supplément de convention de commerce sino-français. Dans l'intérêt des deux pays, au moment du fonctionnement de la discussion, en ne changera pas la situation actuelle de l'Indo-

chine. Mais le principe de l'unification du tarif douanier dans la perception aux frontières maritime et continentale, ne devrait pas changer, c'est-à dire que le tarif en rigueur à la frontière maritime s'expliquerait en même temps à la frontière de l'Indochine. Toutefois le tarif réduit, actuellement en rigueur pour les articles importés et exportés, restera encore provisoirement en vigueur pendant la durée de la Conférence que le gouvernement français se prépare à terminer le plus rapidement possible. »

Dans sa note adressée au ministre de France le 23 décembre 1928, le D^r Wang déclare : « Le gouvernement national espère pouvoir conclure avec Votre Honneur le nouveau traité concernant l'Indochine avant le 31 mars 1929... La mesure projetée par S. E. le Ministre à l'égard du tarif réduit pour les articles importés à la frontière de l'Indochine devrait jouer à partir du 31 mars 1929 même si le nouveau traité n'est pas encore signé. »

Or, auparavant, dans l'annexe du traité sino-anglais, le gouvernement national avait déjà déclaré qu'il « désire appliquer indifféremment le tarif douanier à la frontière maritime et à la frontière continentale, aussi, à partir du jour de l'application du nouveau tarif, on abolira tous les tarifs préférentiels actuellement imposés aux marchandises d'importation par voie de terre ».

La contradiction entre ces deux textes saute aux yeux. Si l'on veut appliquer un tarif douanier commun aux frontières de terre et de mer « à partir du

jour de l'application du nouveau tarif » — 1^{er} février 1929 — comment peut-on admettre que le tarif réduit subsiste jusqu'au 31 mars ? Même s'il n'y avait pas cette déclaration de l'Angleterre, il serait inadmissible, pour n'importe quelle durée, de suspendre l'application du tarif douanier, à la frontière terrestre. Pourtant le gouvernement y consent. Où trouve-t-on donc l'autonomie douanière ? *Sur le papier, et seulement en principe...*

Il y a pis. Ce principe national, tant sollicité par le gouvernement national, n'est pas encore reconnu par le Japon, le seul retardataire, mais aussi le plus grand fournisseur de la Chine. L'Angleterre, sans doute, occupe la première place dans nos bilans commerciaux. Mais, si l'on excepte Hongkong, le Japon la devance, et c'est lui qu'intéresse le plus la question de l'autonomie douanière. Rappelons-nous la hardiesse des Etats-Unis : n'ayant rien à perdre, tout à gagner, ils rompirent la première lance en faveur de l'autonomie. Leurs marchandises sont de bonne qualité et se vendent cher. Celles du Japon consistent au contraire en articles usuels et de bas prix. Si la Chine, autonome, élevait ses droits à son gré, ce serait pour le Japon un coup terrible : le marché pourrait lui échapper car les affaires diminueraient en même temps que l'industrie chinoise se développerait. Déjà l'Europe, l'Amérique, l'Australie se sont fermées ; d'autre part les industries à bon marché occupent au Japon une large place ; conserver le débouché chinois, c'est pour lui une question de vie. Ses len-

teurs s'expliquent ainsi. Les autres consentent à l'autonomie : lui se tait. La pilule est amère. Enfin, en novembre 1928, il se décide à reprendre la discussion : elle se prolonge jusqu'en mars 1929, et aboutit à un nouveau traité.

Pourquoi ce revirement ? Il y a des causes générales, et d'autres particulières à la douane. Le gouvernement national s'est consolidé. En vain le Japon suivant sa politique traditionnelle (1), a tenté de jeter deux ou trois clans l'un contre l'autre et de pêcher en eau trouble ; en vain il est intervenu, à main armée, contre les révolutionnaires qui marchaient sur Pékin : la Chine s'est unifiée, et malgré la scission du Kouomintang, les autorités de Nankin tiennent bon. Force est d'entrer en rapport avec elles. En outre, le Japon se sent isolé. Toutes les puissances, après l'Amérique, ont accepté les revendications chinoises. Comment s'obstiner ? Faut-il attiser encore les haines, qui se traduisent par un boycottage fructueux des produits japonais ? Les industriels, la nation toute entière reprochent au président du conseil, Tanaka, sa politique hostile et néfaste. Faute d'un nouveau traité, les commerçants se verront contraints à payer conformément au nouveau tarif d'importation. Débarquer une armée n'arrangerait rien. Plutôt que de nier le fait accompli et de poursuivre une résistance périlleuse, mieux vaut occuper une position de repli, et conclure un

1. Telle que la caractérise M. J. Escarra, dans : *Droits et intérêts étrangers en Chine*.

traité de réciprocité où la clause de la nation la plus favorisée servirait de contre-partie à la reconnaissance de l'autonomie douanière.

De son côté, le gouvernement national désire vivement un accord qui sauverait la face et consacrerait le principe auquel il tient. Il a d'ailleurs besoin d'argent. Depuis des années, il vit sur les restes des recettes des douanes ou de la gabelle. C'est là sa ressource principale et la mieux assurée. Il y compte. Or une bouderie japonaise à propos du nouveau tarif pourrait le mettre dans l'embarras. Il s'empres-
sera de saisir la perche qu'on lui tend. L'opinion publique le préoccupe aussi. Elle s'énervé, et lui reproche sa faiblesse envers les Japonais, envahisseurs du Chantong : un traité avantageux l'apaiserait, et consacrerait par une victoire les débuts des cinq Yuans (conseils). Victoire bien lente ; à la regarder de près, *elle ne profite qu'au Japon, et signifie pour la Chine une défaite presque complète...*

Le traité sino-japonais est signé le 6 mai An XIX de la République (1930), c'est-à-dire un an et trois mois après la mise en vigueur du tarif d'importation ou après la proclamation de l'autonomie douanière. Cette autonomie, assure le gouvernement, est désormais complète. Doit-on le croire ?

En dépit de tous les enthousiasmes officiels, nous nous bornerons à dire que *Nankin a fait un pas de plus que Pékin*. En 1926, la deuxième commission de la Conférence spéciale avait adopté le principe de l'autonomie douanière, mais la dispersion des

plénipotentiaires chinois empêcha la conférence de l'homologuer, et les gouvernements, à *fortiori*, ne purent le ratifier ; il n'eut donc point force juridique. Révolutionnaire en paroles, le nouveau régime s'est borné à reprendre la conversation où elle en était restée ; des négociations individuelles obtinrent la reconnaissance de principe demeurée en suspens ; *c'est un pas en avant, encore une fois, et voilà tout.*

« Autonomie douanière complète », nous dit-on : en principe, oui, puisqu'on la reconnaît ; mais en fait ? Pour être réelle, elle devrait être absolue, et ne comporter aucune limitation, sinon consentie ; il appartiendrait à l'Etat de hausser, de baisser ou même de supprimer les droits à l'importation, de manière à protéger l'industrie nationale, à maintenir (surtout pour les objets de première nécessité) des prix accessibles aux consommateurs nationaux, et à ne point compromettre les finances ni les exportations de la République. Telle n'est pas la douane prévue dans le traité sino-japonais. Tel n'est pas non plus le tarif promulgué le 29 décembre an XX (1930), terme provisoire de cette évolution.

Le traité sino-japonais renferme la clause de la nation la plus favorisée, et celle de la réciprocité. La reconnaissance de l'autonomie est payée très cher, terriblement cher. Par le jeu des deux clauses que nous venons de citer, le Japon tire tout à son profit. Nankin doit se contenter de quelques mots grandiloquents : « principe de l'autonomie douanière ». Le peuple chinois espérait mieux. Ses diri-

geants, pour obtenir l'affirmation d'un principe, ont cédé sur tous les points, et même consenti — chose grave — à payer les emprunts « Si-Yuan » qui englobent les sommes prêtées à l'ancien régime pour le consolider. Il s'agit d'emprunts faits, en vue de la guerre, entre 1910 et 1918, par le gouvernement qu'on appelle Ngan-Fou (1) ; aucune garantie ne les couvrait ; leur total monte à plus de \$ Mex. 300,000,000 soit deux milliards cent millions de francs... Le gouvernement de Pékin, qui suivit, eut bien raison de nier la validité de ces dettes, contractées par ses prédécesseurs pour leur avantage personnel. Pou-vait-on s'attendre à ce que les « nationalistes » agissent autrement ? Ils n'avaient qu'à relire l'article 6 de leur programme :

« Quant aux emprunts faits par un gouvernement irresponsable en politique intérieure, ou par le gouvernement de Pékin, né de la concussion et usurpateur, emprunts qui ne visaient point à augmenter le bonheur du peuple mais à soutenir les militaristes afin qu'ils puissent procéder aux dilapidations, aux accaparements et aux vols — le peuple chinois n'est pas soumis au devoir de les payer. »

Nous sommes douloureusement surpris, après cela, de lire la réponse du Dr Wang (6 mai 1930) au gouvernement japonais :

« ... Dans la note de S. E. le ministre par intérim se trouve le passage suivant : « Les créiteurs japo-

1. Ses membres les plus influents venaient en effet du *Ngan-Hoci* et du *Fou-Kien*.

nais ont prêté à la Chine, sans garantie ou sous des garanties insuffisantes, plusieurs sommes très considérables qui demandent à être liquidées rapidement. Le gouvernement japonais propose qu'une assemblée des représentants des divers créditeurs soit convoquée par le gouvernement chinois dans le plus bref délai possible. Il me faut prier S. E. le ministre de vouloir bien me faire connaître les moyens par lesquels le gouvernement chinois procédera à la liquidation ci-dessus mentionnée. » J'ai maintenant l'honneur de porter à la connaissance de S. E. le ministre par interim que le gouvernement chinois a déjà fait réserver \$5.000.000 dans les recettes douanières en vue de la liquidation des dettes intérieures et extérieures; il décide aussi qu'au 1^{er} octobre de cette année, ou auparavant, il convoquera une assemblée des représentants des créditeurs. Dans cette assemblée seront soumis à la discussion les projets convenables, y compris le moyen d'augmenter le montant ci-dessus mentionné, afin de pouvoir réaliser la liquidation des dettes... (1) »

Cette reconnaissance entraîne de graves conséquences: il y a encore beaucoup d'autres emprunts intérieurs ou extérieurs sans garantie; leur somme monte à \$ 500 millions. S'il faut payer, moyennant \$2.000.000 par an, plus de trente ans sont nécessaires.

En outre, comment concilier l'autonomie douanière avec la manière dont fut conclu le traité sino-japonais ? C'est une loi ordinaire de conclure un traité de commerce quand les deux parties sont autonomes. Et toute condition préalable — répétons-le — rend l'autonomie illusoire. Or le Japon exige, comme contre-partie à sa reconnaissance, les deux clauses de la réciprocité et de la nation la plus favorisée. Que reste-t-il du principe ? La douane nous apparaît non pas autonome, mais liée : liée au point de vue du tarif préférentiel, liée au point de vue de la révision ; elle garde son caractère conventionnel et imposé par les puissances dans leur intérêt et au détriment de la Chine : seule la mesure diffère. On le constatera dans les chapitres qui vont suivre.

Résumons-nous. L'autonomie douanière, au sens qu'on lui donne dans les pays indépendants et souverains, n'existe pas encore en Chine. Le mouvement en sa faveur continue et se poursuivra toujours. Souhaitons qu'il aboutisse au plus tôt. C'est l'intérêt de la Chine et du monde.

PREMIÈRE PARTIE

TARIF DOUANIER

Le tarif douanier est la partie la plus importante de notre thèse. Il forme le nœud du sujet. Aussi demande-t-il un examen attentif et minutieux. Son importance tient à ce qu'il détermine le but du régime, qu'il exprime la politique douanière d'une nation, et que de lui dépendent soit, en grande partie, les finances de l'Etat, soit l'industrie, le commerce, bref l'économie d'un pays donné. Actuellement, dans tous les pays vraiment indépendants, quand on parle de tarif douanier, c'est de l'ensemble des droits prélevés sur les marchandises importées qu'il s'agit. Car les douanes intérieures et les institutions similaires, chose du moyen âge, ont été supprimées depuis très longtemps. Les pays indépendants tendent tous, peu ou prou, à combiner sagement leur tarif de sorte qu'ils protègent leurs industries nationales contre la concurrence étrangère et que d'autre part ils favorisent les consommateurs des articles des premières nécessités. Rien de pareil en Chine : la douane est multiple. Outre le tarif d'importation pour les mar-

chandises étrangères, il existe un tarif d'exportation pour les marchandises nationales sortant du pays, et des tarifs de circulation pour les marchandises nationales à l'intérieur. « A chaque pas, dit on, se trouvent des bureaux de douane ; partout il faut payer » : ce n'est que trop vrai. Ajoutons le « tarif moyen » entre l'importation et l'exportation, ou encore, dans le tarif d'importation, le « régime ordinaire » pour les douanes maritimes et le « régime spécial » pour les frontières continentales et les concessions. Tout cela est très compliqué. Tâchons de tirer les choses au clair.

Ce régime douanier moyenâgeux et défectueux existait depuis l'année 1842 et le célèbre traité de Nankin entre la Chine et la Grande-Bretagne ; il a duré jusqu'en 1931, c'est-à-dire 89 ans. Mais, depuis le 29 décembre 1930 ou plutôt le nouvel an 1931, date où fut promulgué le nouveau tarif en même temps que l'abolition de toutes espèces de droits de circulation, la Chine s'est orientée dans une voie nouvelle. Beaucoup reste à faire, au surplus. Il convient donc de distinguer deux tarifs : Celui de 1842 et celui de 1931. Nous devons en outre étudier le régime spécial des douanes terrestres (avec la Russie, la France, etc.,) régime qui dura, parallèlement au tarif de 1842, jusqu'en 1931 ou plus exactement 1929. Le régime spécial de quelques concessions mérite aussi notre attention, car dans ces concessions, les chiffres d'affaires sont très importants. Notre premier chapitre comportera donc

trois sections : 1^o tarif de 1842 ; 2^o régime spécial des douanes terrestres ; 3^o régime spécial des concessions.

La première (tarif de 1842) nous retiendra surtout, c'est la principale ; bien que le tarif de 1831 s'intitule pompeusement national, il garde encore plus ou moins le même esprit. Il ne s'agit donc pas d'une question purement historique.

CHAPITRE PREMIER

Tarif douanier de 1842-1929

SECTION I

LE TARIF 1842-1929

Rien de plus ironique, de plus mensonger, de plus néfaste que le tarif de 1842. Depuis des années il est criblé d'attaques : c'est à lui qu'on en veut lorsqu'on revendique l'autonomie douanière. Son abolition, à nos yeux, vaut un triomphe. Elle s'identifie même avec tout le mouvement en faveur de l'autonomie. Cherchons, pour comprendre son importance, à déterminer son principe, ses caractères, sa base juridique, etc. En même temps que du droit de transit et du droit de sortie, nous parlerons ensuite, d'ailleurs très brièvement, des formalités douanières, du contentieux, et enfin nous en ferons l'étude critique. Il en résulte quatre sections :

Section I. — Le tarif 1842-1929.

Section II. — Les formalités douanières.

Section III. — Le contentieux.

Section IV. — Critique.

§ 1. — Principe et buts du tarif de 1842.

Ce tarif de 1842, qui vécut glorieusement et magnifiquement pendant près de 90 ans, qui survit encore aujourd'hui en parfaite santé et qui survivra on ne sait jusqu'à quand, semblerait devoir être un peu mystérieux. Les attaques, les critiques qu'il a subies l'ont rendu tout à fait célèbre. On s'attendrait à le trouver bien compliqué. Loin de là, il est très clair, très simple, si clair et si simple que n'importe qui peut le comprendre sans difficultés. En effet :

1^o Il n'y a pas, comme dans le tarif douanier français, deux gros volumes de répertoire général complétés par deux autres gros volumes de notes explicatives. Aucune observation préliminaire. La nomenclature des produits soumis aux droits n'offre pas non plus la complexité que nous trouvons ailleurs. Ainsi que le disait M. le professeur Allix (cours de 1929-1930), « le nombre des rubriques tarifaires s'est considérablement accru à l'époque moderne. Dans le tarif allemand de 1871, il y avait 239 positions, dans celui de 1.879, 320 ; dans celui de 1.902, 1.800 ; dans celui de 1925, il y en a 2.300. En France, le tarif de 1892 contenait 1.500 positions ; nous en avons actuellement plus de 4.400, groupés en 650 numéros subdivisés en numéro bis, numéro ter, etc.. » Le tarif du Japon a 647 rubriques, subdivisées en 1.557 numéros. Les Etats-Unis en ont encore davan-

tage ; tandis que le tarif de la Chine, à la huitième année de Chien-Fou, n'avait que 14 rubriques, qui se subdivisaient à leur tour en 177 numéros. A partir de cette date, jusqu'en 1929, le tarif eut une rubrique de plus (15), les numéros étant 582.

2^o Le tarif lui-même simplifie les choses. Dans le tableau de droits du tarif douanier français, par exemple, on sait qu'il y a plusieurs colonnes : une pour le tarif minimum, d'autres pour les tarifs intermédiaires. La France peut ainsi manœuvrer dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs. Au contraire, le tarif douanier chinois dit 89 n'avait qu'une seule et même colonne pour exprimer un seul et même droit, unique et uniforme pour toutes les marchandises importées (en exceptant, naturellement, les articles dépensés des droits ou prohibés) quelle que soit la rubrique ou le numéro sous lequel elles figurent : matières premières, demi-produits, articles manufacturés quel que soit leur usage, articles de première nécessité pour le pays, articles utiles, de luxe ou articles de commodité, en provenance de n'importe où... Ce tarif, ce droit, est de 5 % *ad valorem*. Quoi de plus simple ? quoi de plus clair ?

3^o Les pays indépendants et souverains peuvent modifier à leur gré, non seulement leur tarif général, mais encore, sous certaines réserves, le tarif conventionnel avec d'autres peuples devenu contraire aux intérêts nationaux. Cette faculté met les commerçants étrangers en présence de certaines inquié-

tudes et d'un avenir obscur. En Chine, au contraire, le tarif valait pour dix ans. Il est arrivé que quarante ou cinquante ans s'écoulaient sans révision. Situation aussi nette que possible.

Quel fut le but de ce tarif ? Notre *Introduction historique*, et ce qui va suivre, pourront édifier le lecteur. Les puissances industrielles, ou plus exactement l'Angleterre, en furent responsables, et l'établirent en vue de leurs intérêts. Il s'agissait de répandre leurs marchandises en Chine, et par suite de faciliter leurs exportations tout en étouffant les germes d'industrie et de commerce qui naissent dans cet Empire agricole. Entreprise peut-être imprudente. Car la Chine, un peu plus appauvrie chaque jour, voit diminuer sa faculté d'achat. Nous reviendrons sur cet aspect du problème.

§ 2. Caractères généraux du tarif de 1842.

Ils se ramènent à trois points :

- 1^o Est-ce un tarif fiscal ou protecteur ?
- 2^o Est-ce un tarif autonome ou imposé ?
- 3^o S'agit-il d'un droit *ad valorem* ou de droits spécifiques ? Comment se calculent-ils ?

1^o EST-CE UN TARIF FISCAL OU PROTECTEUR ?

C'est une question débattue et rebattue : un tarif doit-il être fiscal ou protecteur ? Cela dépend de la situation du pays. Si c'est un pays industriel de

premier ordre, ainsi l'Angleterre du xix^e siècle, il n'a pas à craindre la concurrence étrangère et peut adopter un tarif fiscal. Au contraire, un vieux pays dont l'industrie et le commerce sont sur le point de se développer a tout avantage à l'adoption d'un tarif protecteur. Le tarif douanier n'est qu'un instrument, qui peut servir à plusieurs fins ; il n'est ni bon ni mauvais en soi, mais uniquement suivant son usage.

Vers 1843, lorsque débutèrent les relations commerciales de la Chine avec les puissances, son industrie, son commerce, encore embryonnaires, auraient eu besoin d'une protection spéciale ; c'est le contraire qu'on a fait. Le tarif adopté fut purement fiscal. Il ne distingue pas entre les articles de concurrence et les articles de première nécessité. Le même droit de 5 % *ad valorem* joue dans tous les cas. Droit qui s'est d'ailleurs révélé insuffisant à fournir l'argent nécessaire au gouvernement chinois ; les quelques recettes ont fini par gonfler aussi les poches étrangères ; on ne voit pas en quoi la Chine en bénéficie.

La situation apparaît d'autant plus paradoxale qu'un tarif douanier est rarement un pur tarif fiscal ou protecteur ; l'ordinaire, c'est la combinaison des deux : un tarif fiscal qui ne perd pas de vue la protection de l'industrie et du commerce, un tarif protecteur ayant égard au point de vue fiscal. En cela aussi, le tarif de 1843 s'écarte de la règle commune.

2^o EST-CE UN TARIF AUTONOME OU IMPOSÉ ?

On distingue, en général, cinq espèces de tarifs : 1^o tarif autonome ; 2^o tarif autonome susceptible de majoration ; 3^o double tarif ; 4^o tarif conventionnel ; 5^o tarif préférentiel qui se subdivise à son tour en tarif préférentiel ou différentiel. Entre ces divers tarifs, un pays souverain et indépendant choisit suivant son intérêt. Il en va tout autrement d'un pays vaincu, et aucune de ces formules ne lui convient. Son tarif n'est point autonome puisqu'on le lui impose. N'étant point non plus susceptible de majoration, il ne se rattache pas à la deuxième catégorie. Aucun rapport entre le tarif de 1843 et un tarif préférentiel ou différentiel, et encore moins avec un double tarif. Reste le tarif conventionnel. Et, sans doute, le tarif chinois résulte de *conventions*, de traités commerciaux avec les puissances ; mais ces traités, conclus à la suite de défaites militaires, sont dépourvus, à trois points de vue, d'un véritable caractère conventionnel :

1^o Au point de vue de la réciprocité. D'après la coutume internationale, le tarif autonome réductible par voie de convention a généralement deux espèces de droit : des droits légaux et des droits conventionnels. Les premiers sont faits intentionnellement plus élevés pour donner lieu aux marchandages ; les seconds sont des droits très bas qu'on accorde aux autres pays par traité, « en échange, ce

qui est essentiel, de concessions équivalentes obtenues des pays contractants » (1). Donc, l'équivalence des intérêts pour les deux parties, autrement dit, la réciprocité, est l'esprit même du régime conventionnel. Le contraire a lieu entre la Chine et les puissances. Elles s'arrogent le droit d'exiger tel tarif déterminé sans que la Chine formule une protestation. Mais la Chine ne jouit d'ancien privilège semblable. Voici deux exemples à l'appui de notre thèse. L'un concerne les soieries, l'autre le tabac. « Les soieries américaines importées en Chine n'ont à payer que 5 % *ad valorem*, tandis que les soieries chinoises importées aux Etats-Unis payent un droit de 55 % *ad valorem*. Pour le tabac anglais, c'est la même chose ; lorsqu'il est importé en Chine, chaque picul (c'est-à-dire 133 pound) paie un droit spécifique de 3 taïls, 5 tsiens (c'est-à-dire 2 tsiens 6 cents ou 3 kio, 5 cents du dollar chinois), tandis que celui de la Chine, importé en Angleterre, doit payer un droit spécifique de 8 shilling 6 pences (ou trois dollars chinois) » (1). Les marchandises françaises nous offriraient un troisième exemple : elles paient toujours les droits conventionnels les plus bas à leur arrivée en Chine, tandis que les marchandises chinoises entrant en France sont astreintes au tarif maximum.

2^o Au point de vue du taux du tarif. Nous avons déjà dit que les marchandises importées se subdi-

1. *The Eastern Micellany*, vol. XXIII, n^o 20, 25 octobre 1925, p. 45. *Autonomie douanière*, par Li-Pei-Nan.

visent en articles de première nécessité, d'utilité, de commodité, de luxe, etc., et qu'en même temps les uns concurrencent, les autres ne concurrencent pas les produits nationaux. Prélever un droit uniforme, c'est léser évidemment certains marchands. Nul n'en profite, ni l'Etat, ni les consommateurs, ni l'économie nationale. Aussi la Chine est-elle presque seule, parmi les peuples indépendants, à connaître un régime semblable. Ailleurs, les droits conventionnels varient, suivant l'usage, la qualité, l'espèce des marchandises. Ici, le 5 % *ad valorem* affecte tout produit importé (sauf, bien entendu, les articles prohibés ou francs de droits). Différence essentielle avec le reste du monde.

3^o Au point de vue de l'étendue de la convention commerciale, nous verrons aussi tout ce qui distingue le tarif chinois des tarifs conventionnels, au sens ordinaire. Ceux-ci portent, en général, ou bien sur la totalité des importations, ou bien sur certaines catégories d'objets nettement déterminés. Le traité de réciprocité entre Cuba et les Etats-Unis (1902) est du premier genre : tous les échanges commerciaux entre les deux pays bénéficient du traitement le plus favorisé ; tandis que la convention entre le Brésil et les Etats-Unis, se rattachant au second genre, favorise, au Brésil, la farine et certaines autres marchandises américaines, aux Etats-Unis, le caoutchouc et le café brésilien. L'étendue de la convention entre la Chine et les puissances est bien plus large — tellement qu'on n'en impose

pas même de semblable aux colonies (1). Non seulement elle délimite la totalité du tarif à l'importation, mais aussi le tarif d'exportation, les droits de sortie, et quantité de taxes accessoires : droit de transit, demi-tarif de la réimportation, droit de sortie de l'usine, droit de production, taxe de tonnage, droit de quai, droit de creusement du fleuve, droit de travaux sur le fleuve... De même, la valeur des objets soumis aux droits spécifiques, le droit de dispense du droit à l'importation, le droit de prohibition, de restriction à la sortie et à l'entrée des marchandises, tout cela est fixé par les traités de commerce. De même encore, le règlement d'exécution (évaluation des prix, arbitrage, constatation, déclaration, embarquement, débarquement, livraison du certificat de dépôt, versement des droits, etc.). Tout cela dépasse de beaucoup l'objet des conventions libres.

4° Un quatrième point de vue enfin concerne la durée de la validité des conventions. Cette durée est toujours prévue dans les traités ; on tend à l'abréger de plus en plus, afin de pouvoir protéger les industries nationales à n'importe quel moment. Une fois cette durée écoulée, l'accord peut se renouveler par consentement mutuel. Mais il suffit, pour le dénoncer, d'en informer l'autre partie contractante avant un certain délai que le traité prévoit aussi. Il en va tout autrement en Chine. La

1. C'est pour de telles raisons que Sun Yat-Sen qualifiait la Chine d'« hypocolonie ».

durée prévue est de dix ans, c'est-à-dire très longue. En outre, les puissances à traité formant un bloc, toute révision devrait avoir leur approbation unanime ; chose assez difficile à réaliser pour que le tarif n'ait été modifié que quatre fois en 90 ans, et pas du tout dans le premier demi-siècle...

La conclusion s'impose. Si le tarif chinois peut être dit « conventionnel » — puisqu'il résulte de traités — le mot n'a point ici le nom qu'on lui donne communément ; il faut y ajouter le mot « unilatéral ». Telle est bien l'expression chinoise. « Tarif conventionnel unilatéral », cela veut tout dire : les apparences, qui sont d'un contrat, et la réalité, des actes imposés qui laissent aux puissances leur pleine liberté de mouvement tout en ligotant leur partenaire.

3^o EST-CE UN TARIF *ad valorem*.
OU UN TARIF SPÉCIFIQUE ?

Nous avons déjà répondu. Malgré quelques exceptions, le principe est là. Tarif *ad valorem*, le tarif douanier chinois a tous les défauts qu'implique sa nature.

Il est difficile et coûteux à administrer. Difficile, car les marchandises peuvent frauder par le fameux jeu des doubles factures : la douane ne peut vérifier ou ses vérifications blesseront les susceptibilités nationales, comme dans le cas des agents américains chargés de faire des investigations à l'étran-

ger. Coûteux, car il faudrait des spécialistes pour s'occuper de la variation des prix et de la situation internationale du commerce.

Il est contraire au principe du paiement des impôts suivant la capacité : que les marchandises coûtent cher ou bon marché, elle paieront toujours dans la même proportion.

Il joue souvent l'inverse d'un rôle protecteur. Ou bien il se base sur la valeur du pays d'origine ou bien il se base sur la valeur du marché intérieur. Dans le premier cas, au moment où les prix baissent, il faudrait augmenter les droits : or ils diminuent. Dans l'autre, si une marchandise produite sur une trop grande échelle vient à se déprécier, il faudrait augmenter les droits, encore une fois : et, encore une fois, ils diminuent.

Outre ces défauts communs à tout tarif *ad valorem*, le tarif chinois en a d'autres, plus criants. Sa longue durée, presque sans révision, a créé d'énormes différences entre la valeur réelle des marchandises et celle qu'on lui attribuait. De plus, les étrangers, qui gèrent la douane chinoise, se montraient fort indulgents envers leurs compatriotes.

Aussi tous les pays indépendants préfèrent-ils un tarif spécifique. En France, les droits *ad valorem* font l'exception. En Chine, c'est l'inverse : et les quelques exemples de tarif spécifique, faute de révisions assez fréquentes, ne correspondent guère au prix authentique des marchandises. Ils ne jouent donc qu'un rôle fiscal.

§ 3. — Droit de transit.

Outre le droit *ad valorem* uniforme de 5 %, les marchandises importées doivent payer 2 1/2 % comme droit de transit ; après quoi un certificat les autorise à circuler librement dans toute la Chine. Nul autre pays au monde ne connaît ce régime. L'origine en est la même que celle du droit principal. On sait qu'à la seconde moitié du xix^e siècle, et même auparavant, les likins (1 % du prix des marchandises) étaient déjà florissants, et qu'ils se sont encore développés depuis. Nous avons dit qu'ils sont nuisibles au commerce et à l'industrie tant nationale qu'étrangère. Le droit de transit de 2 1/2 %, c'est-à-dire la moitié du tarif principal, créé exclusivement en faveur des étrangers, les dispensait de payer toute une série de likins. Comme les Chinois, au contraire, devaient payer où qu'ils aillent, ils se trouvaient désarmés contre la concurrence ; un monopole de fait s'établissait en faveur du commerce extérieur.

L'expression « droit de traité » vient du traité sino-britannique. En chinois, on dit Tse-Ko (droit de barrière) ; et le traité sino-japonais dit « droit de compensation », ou dans la traduction anglaise, « commutation tax ». Entendons bien qu'il s'agit d'une « compensation » relative au likin et non pas à quoi que ce soit d'étranger.

Voici comment on procédait.

Le transit concernait soit les importations soit

les exportations. Dans le premier cas, il s'agissait de protéger le transport des marchandises étrangères entre les ports de commerce et les marchés de l'intérieur ; dans l'autre, c'étaient les marchandises chinoises qu'il s'agissait de faire parvenir aux ports. Deux espèces de certificat de paiement en résultaient : le tse-ko (droit de barrière) et le certificat à trois souches. Le tse-ko dispense de toute taxe ultérieure : il provient du règlement commercial sino-britannique conclu la xviii^e année de Yen Feng ; au début, son usage était exclusivement réservé aux étrangers ; depuis le traité de Chefoo, une clause autorise les Chinois à en bénéficier aussi. Les traités interdisaient de vendre chemin faisant les marchandises soumises au droit de transit ; mais, l'an XVIII de Kouang-Su, à la demande du ministre allemand Heyking les affaires Etrangères permirent cette vente à la condition d'y joindre le certificat de transit ; dès lors, les restrictions ne purent que se relâcher davantage. Le certificat à trois souches est celui par lequel les marchandises étrangères viennent à l'intérieur pour acheter les marchandises du pays. Il résulte aussi du règlement commercial sino-britannique ; il était aussi réservé exclusivement aux étrangers, mais, comme un bon nombre de fraudeurs chinois achetaient à ceux-ci des certificats à souche, un décret impérial, sur la proposition de l'Inspecteur général des douanes homologuée par les Affaires Etrangères, en a généralisé l'usage.

I. Résumons le fonctionnement du système pour les marchandises importées.

1^o Les marchandises importées qui jouissent des droits de transit sont uniquement et exclusivement des marchandises *étrangères* ; peu importe que leur propriétaire soit chinois ou étranger.

2^o Le tarif de ce droit est la moitié du droit d'importation ; si c'est un droit *ad valorem* ou si les marchandises sont introduites en franchise (excepté cependant les lingots d'or ou d'argent, les monnaies, les sacs à main) on imposera deux taëls et demi pour chaque 100 taëls.

3^o Celui qui veut bénéficier de ce droit doit faire une déclaration détaillée sur la quantité, la qualité, le nom du bateau à l'importation, le lieu de destination, et d'autres points indispensables à la douane où il fait son importation.

4^o La douane, après avoir vérifié les marchandises et perçu les droits, délivre un certificat de droit de transit. Il est considéré comme un certificat de paiement du droit pour le transport des marchandises à l'intérieur. Aucun délai n'est fixé, pour que l'on prouve qu'il s'agit bien de marchandises importées. Quant à la vérification, sauf à Tien-Tsin où elle est faite par la douane régulière (interne) c'est la douane qui la fait.

5^o Le propriétaire des marchandises ou son représentant doit présenter ce certificat aux douanes intérieures sur son passage, qui vérifient gratuitement.

6° Le délai dans lequel les marchandises doivent parvenir à destination n'est pas limité (1). Elles peuvent emprunter indifféremment la voie de mer ou de terre. Si l'on vend, en cours de route, une partie ou la totalité des marchandises, il suffit d'en informer une douane voisine, elle mentionnera cet acte sur le certificat.

7° Quand la totalité des marchandises indiquées sur le certificat est vendue, ou que l'on a atteint le lieu de destination, on doit remettre le certificat à une douane voisine en lui demandant de l'annuler.

II. Passons à la procédure relative à l'exportation.

1° Le droit de transit spécial ne peut concerner que les marchandises nationales destinées à l'exportation ; peu importe que leur propriétaire soit chinois ou étranger.

2° Le tarif de ce droit est la moitié du droit d'exportation : si c'est un droit *ad valorem*, ou si les marchandises sont exportées en franchise (excepté cependant les lingots d'or ou d'argent, les monnaies, les sacs à main) on imposera 2 taëls et demi pour chaque 100 taëls.

3° Toute personne qui veut bénéficier de ce droit doit demander un certificat à trois souches à l'ins-

1. Seul le traité sino-français (article 7) contient une disposition limitant ce délai à treize mois ; elle ne lie pas les autres pays. Voir plus haut ce qui regarde la vente sur le passage.

pectorat des douanes, par l'intermédiaire du consul si elle est étrangère ou du directeur des douanes si elle est chinoise ; c'est ce qu'on appelle en anglais « transit pass » (1).

4^o Le commerçant ou son représentant, après avoir fait des achats avec le certificat à trois souches, doivent y marquer la nature de ces marchandises, leur quantité, leur provenance, leur destination, et le présenter au premier bureau de douane sur son passage. Quand celui-ci aura fait la vérification, il échangera le certificat à trois souches contre un certificat de transport (*conveyance certificate*).

5^o Les marchandises inscrites sur le certificat de transport ne doivent pas être vendues chemin faisant ; les commerçants, en passant par les bureaux de douane, doivent faire vérifier le certificat, et, quand ils arrivent au dernier bureau, ils doivent le représenter à la douane maritime (2).

1. A certains endroits, on se montre sévère, ailleurs indulgent dans la délivrance du certificat à trois souches. D'après le traité, l'inspecteur de douane, sur la demande du consul, lui remet un certificat en blanc sans exiger un paiement quelconque. Une fois ses achats faits, le commerçant les mentionne sur le certificat et présente celui-ci au premier bureau de douane (voir l'article 7 du règlement de commerce sino-britannique, 1858, et l'article 2 du règlement du droit de transit, 1861) ; en certains endroits, pour se garantir contre la fraude, on exige une caution ; le régime dit Tcheou-Kiang est le plus sévère, il exige du commerçant qu'il fasse une déclaration acceptant du pays une demande sextuple du prix des marchandises en cas d'acte contre le règlement. La douane de Ngan-Tong (Mandchourie), encore plus sévère, exige même une caution de valeurs mobilières égale à six fois le montant des marchandises à lui fournir.

2. Dans certains bureaux on ne délivre pas de certificat de transport ; on détache seulement une des souches, qu'on donne

6° La douane maritime, après avoir perçu le droit de transit, autorise l'exportation de ces marchandises.

7° Les marchandises, une fois le droit de transit perçu, doivent être exportées dans un délai fixé ; au moment de leur exportation, elles seront encore vérifiées une fois par le paiement du droit de douane principal.

Le lecteur aura noté une certaine différence entre ces deux procédures. L'importation est plus facile, puisqu'on verse le droit au départ, alors que les marchandises exportées ne paient qu'une fois arrivées au port. Mais il s'agit, dans les deux cas, de protéger exclusivement le commerce étranger.

§ 4. — Droits de sortie et droits de douanes intérieures

Nous venons de voir quels tarifs protègent le commerce étranger en Chine ; examinons ceux qui frappent le commerce chinois. La comparaison sera instructive.

1° *Droits de sortie.* — Les tarifs douaniers, à l'époque moderne, affectent surtout l'importation, à la fois pour des raisons protectionnistes et fiscales.

au commerçant ; la deuxième reste déposée au bureau, et la troisième retourne à la douane qui l'a délivrée. Au début, la durée de la validité du certificat n'était pas prévue ; par suite d'abus, on l'a limitée à trois ans (Tien-Tsin, Kangsu, etc.), à deux ans (Chantong, Chensi, Honan, Foukien, Hi-Long-Kiang, Kirin, Mongolie intérieure) ou même à un an (Tche-Li, le Ho-Pé actuel).

Les droits de sortie, jadis règle générale, deviennent exceptionnels. Sauf quelques pays mal organisés ou dépourvus d'argent, ils n'existent pas en principe. Le seul motif qui les fait conserver parfois est de retenir sur place les matières premières nécessaires en leur assurant un prix accessible ; ou si la fiscalité entre en jeu, du moins s'efforce-t-on de ne pas nuire à l'économie nationale, en imposant ce dont on possède un monopole de fait : nitrate au Chili, café au Brésil.

Le tarif chinois d'exportation était bien autre chose. Toute marchandise destinée à l'étranger devait payer, comme une marchandise importée, un droit de 5 % *ad valorem*. Il y avait égalité de tarif entre l'exportation et l'importation ; le taux était unique, sans discrimination entre les marchandises.

Il s'agit encore d'un « tarif conventionnel unilatéral » : les traités le déterminent, et la Chine n'a pas le droit de l'augmenter. Elle était cependant autorisée par les puissances à le réduire — faculté dont elle usa rarement — si elle jugeait nécessaire de le faire. Mais cette interdiction de l'augmenter — même quand l'argent manque, ou quand un monopole de fait ôte à une telle mesure ses inconvénients — suffit à priver ce tarif de tout caractère fiscal. En fait les articles produits exclusivement par la Chine sont généralement des matières premières, que les puissances désirent avoir à bas prix : et le régime de 1842, imaginé dans l'intérêt de ces puissances, nuit d'autant plus au commerce de la

Chine, à ses industries, à ses nationaux, et même aux recettes de l'Etat.

D'apparence équivalente, les deux tarifs à l'entrée et à la sortie diffèrent en réalité : le second est passablement plus lourd. Il est *ad valorem* ; l'autre est spécifique. Et si l'on veut augmenter un tarif spécifique, force est de recourir à la procédure diplomatique indiquée par les traités ; tandis que le tarif *ad valorem* se base sur le cours. Il augmente donc en même temps que les cours ; le tarif spécifique reste invariable. A la conférence de Washington, le représentant de la Chine établit qu'il ne représentait guère que 2 1/2 % : on l'a revisé en 1922, de manière à le faire correspondre au cours (pas tout à fait cependant) : mais l'argent s'est mis à baisser, le prix de la vie augmente d'autant, et faute de pouvoir modifier librement le tarif, nous l'avons vu redescendre plus bas que le tarif *ad valorem*. Première cause d'infériorité pour celui-ci.

En outre, qui jugera de la valeur en cause ? Les employés de la douane, évidemment. Ils favorisent surtout les étrangers qui s'occupent d'exportation. Et souvent les Chinois, en présence d'évaluations trop hautes, tentent d'acheter les employés. Nul n'ignore la réalité de ces actes illicites. Mais ce qu'il y a d'arbitraire dans une taxe *ad valorem* n'y incite-t-il pas ?

D'autre part les importateurs étrangers ne paient qu'une fois 5 % : les Chinois, au contraire, versent très souvent deux fois le droit de sortie. Tel com-

mercant achète du thé à Hankéou : il paie en quittant la ville ; et si arrivé à Shanghai, il veut exporter sa marchandise, il paie de nouveau.

Tout cela concerne les articles destinés à l'étranger. Mais il y a un deuxième droit direct de sortie : le droit de cabotage. Quand une marchandise, venue d'un port chinois, entre dans un autre port chinois, elle doit payer une taxe égale à la moitié du tarif d'importation, soit 2 1/2 %. Ce droit est inférieur aux traités. Il visait à protéger les céréales. Autonome d'abord, il est devenu, en 1861, « conventionnel unilatéral ». Pourquoi les puissances ont-elles exigé qu'il fût inscrit dans les actes diplomatiques ? Sans doute parce que leurs nationaux pratiquent le cabotage, tout comme les Chinois.

Le lecteur a déjà quelque idée des entraves qui frappent les négociants chinois et favorisent la concurrence étrangère. Mais ce n'est pas tout. Nous en verrons bien d'autres.

2^e Douanes intérieures : Droit de douane régulier.

— Il se distingue des likins, qui comprennent eux-mêmes une série de droits différents. Droits réguliers et likins accablent d'ailleurs simultanément une même marchandise nationale. C'est vraiment déconcertant.

Le droit de douane régulière est un droit de circulation à l'intérieur de la Chine. Il frappait la marchandise autant de fois qu'elle rencontrait de bureaux sur son passage. Et ces bureaux de douane

régulière — cinquante-et-un en tout — se répartissaient comme suit :

14 douanes régulières à l'intérieur du pays ;

17 douanes régulières dans la zone de 50 lis (environ 25 kilomètres) autour du port d'exportation ;

14 douanes régulières en dehors de la zone de 50 lis autour du port d'exportation ;

3 douanes régulières à la frontière de l'extrême Nord-Ouest.

Sous les Tsing, le tarif de ce droit n'était pas unifié ; la République l'a fixé en principe à 2 %, c'est-à-dire à la moitié de la douane maritime ; ce taux a duré jusqu'au 1^{er} janvier 1931.

3^o *Les likins* (ou les centimes) perçus sur les marchandises chinoises étaient très nombreux, si nombreux qu'on ne peut guère les énumérer tous. Cela dérive de la quasi indépendance des provinces. Celles-ci n'osaient pas augmenter les impôts directs ; restaient les impôts indirects pour faire face à leurs dépenses. C'est pourquoi chacun en établit sous des noms différents. Mais la réalité était la même.

Les bureaux pullulaient. On peut imaginer quelles entraves ils apportaient aux échanges, lorsque le commerçant devait « payer l'impôt à chaque douane sur son passage et verser le likin à tout bureau en vue ».

§ 5. — Bases juridiques du tarif de 1842.

Conventionnel, unilatéral, le tarif de 1842 trouve sa base dans les traités. De là ces colères justifiées des Chinois qui regardent les traités comme des chaînes ou des contrats de vente par lesquels ils se sont vendus eux-mêmes.

L'Angleterre a généralement pris les devants et dicté ses volontés à la Chine ignorante et peureuse.

Sauf rares exceptions, les autres puissances ont simplement été bénéficiaires par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée. Il nous faudra donc étudier cette clause. Mais, tout d'abord, examinons les textes et recherchons-y la base juridique du tarif d'importation 1842-1919, puis celle du tarif d'exportation, des droits de transit et de cabotage.

Le *tarif d'importation* prend sa source dans le fameux traité de Nankin (1842). Son article 10 mentionne : « S. M. l'Empereur de Chine convient d'établir à chacun des ports qui devront, en vertu de l'article 2 des présents traités, être ouverts à la fréquentation des négociants britanniques, un tarif régulier et équitable des droits et autres redevances d'importation et d'exportation, lequel tarif sera publiquement notifié et promulgué dans un but d'information générale. » Ce que l'Angleterre exigeait, c'était simplement un tarif régulier et équitable, notifié et promulgué sous de bonnes formes ; il n'est point encore question de chiffres. Mais ensuite,

M. Che-Kien, représentant l'Empereur de Chine, d'accord avec les plénipotentiaires anglais, français et américains, fixa conventionnellement le tarif d'importation à 5 % *ad valorem*, et à 10 % pour les articles omis dans la nomenclature, sauf quelques bois et métaux bien déterminés. Pour les principaux articles de la nomenclature, les droits sont spécifiques. Ils embrassent 12 catégories et 155 numéros. Tel fut le premier tarif conventionnel chinois. Depuis lors, jusqu'en 1929, le principe resta le même ; toutefois le droit perçu sur les articles non mentionnés fut ramené à 5 %.

La Chine n'a pas le droit de modifier ce tarif ; on stipule, dans les règlements généraux du 22 juillet 1843, que « les marchandises importées dans l'un des cinq ports ouverts ou exportées de chacun d'eux, seront désormais taxées selon le tarif arrêté et convenu, sans qu'il puisse être rien exigé au delà des sommes déterminées par le tarif ».

Tarif d'exportation.— Les droits de sortie sont de deux espèces, nous l'avons dit. Les uns portent sur les marchandises chinoises destinées à l'étranger ; les autres sur les marchandises, également chinoises, qui passent d'un port à l'autre du pays. Tous sont conventionnels.

Le droit de sortie proprement dit a sa base juridique dans l'article 1^{er} du supplément du traité de Tien-Tsin (1858), aussi fameux que celui de Nankin. En voici la teneur :

« Articles not enumerated in the list of exports, but enumerated in the list of imports, when exported will pay the amount of Duty set against them in the list of imports ; and similarly, article not enumerated in the list of imports, but enumerated in the list of exports, when imported will pay the amount of duty set against then in the list of exports.

Articles not enumerated in either list, nar in the list of duty-free goods, will pay an *ad-valorem* duty of five per cent, calculated en their mark et value. »

Jusqu'au 1^{er} janvier 1931, ce principe du 5 % *ad valorem* n'a jamais été modifié.

Quant au droit de réimportation, il est réglementé et limité d'abord par l'article 2 et l'article 3 du règlement de commerce et de perception de droit sur le cours du Yang-Tsé (fleuve bleu) entre l'Angleterre et la Chine (1861) ainsi que par l'article 49 du traité sino-norvégien (1863). Nous citerons le premier auquel celui-ci ressemble beaucoup.

Dans son article 2 on voit ceci : lorsqu'un commerçant étranger de Shanghai transporte des marchandises du pays en montant le cours du fleuve bleu, il y doit payer premièrement un droit de sortie principale et deuxièmement un droit de demi-tarif du droit de sortie. Une fois arrivées dans un port du Yan-Tsé et débarquées, elles devront payer les droits devant toutes les douanes et des centimes (likins) devant tous les bureaux. Puis, dans son arti-

cle 3, on voit encore : lorsqu'un commerçant étranger transporte de Shanghai des marchandises du pays venant d'autres ports après avoir déjà payé le droit de sortie et le droit de réimportation dans ces derniers ports, en remontant le fleuve bleu, il n'a plus aucun droit à payer, ni droit de sortie, ni d'autres droits de réimportation. Une fois arrivées à un port du fleuve bleu et y être débarquées pour être vendues à l'intérieur du pays, elles devront payer les droits devant toutes les douanes et les centimes devant tous les bureaux.

La situation inférieure des marchandises du pays est éclatante, car pour elles, il y a un droit de réimportation de 2 1/2 % à payer, tandis que les marchandises étrangères n'en ont pas. De plus encore celles-ci pouvaient circuler librement dans toute la Chine sans avoir d'autres droits ou *likins* à payer, tandis que les marchandises du pays devront les payer devant toutes les douanes et les bureaux autant qu'elles en rencontreront.

Mais l'année suivante, on réorganisa la méthode de perception ; au lieu de percevoir ce droit au port de départ, on le perçoit au port d'arrivée. Le tarif est la moitié du tarif principal, en se basant sur le certificat de versement sans s'occuper de savoir s'il est *ad-valorem* ou spécifique.

Enfin le *droit de transit* est un droit compensateur, établi pour remplacer les *likins*. On paie une fois pour toutes, alors que les *likins* se perçoivent à chaque bureau de passage. Le texte formel qui fixe

le régime du paiement se trouve dans l'article 28 du traité sino-britannique de Tien-Tsien (1858).

« Quand on voudra exporter les articles qui ne sont pas énumérés dans la liste des exportations, mais sont énumérés dans la liste des importations, on devra payer une taxe égale à la somme fixée dans la liste des importations ; et de même quand on voudra importer les articles qui ne sont pas énumérés dans la liste des importations mais sont énumérés dans la liste des exportations, on devra payer une taxe égale à la somme fixée dans la liste des exportations.

Sur les articles non énumérés dans ces deux listes ni dans la liste des marchandises qui sont exemptées des taxes, on devra payer une taxe *ad valorem* de 5 %, calculée selon leurs valeurs de marché.

Il est décidé dans l'article X du Traité de Nankin que toutes les importations britanniques, ayant une fois payé le tarif douanier, pourront être envoyées à l'intérieur sans aucune charge de plus, sauf la taxe de transit et la somme de celle-ci ne doit pas dépasser un certain pourcentage sur la valeur de leur tarif.

Mais à cause du manque d'information exacte, concernant la somme de la dite taxe, les marchands britanniques ont souvent l'occasion de se plaindre que, au détriment du commerce, les autorités provinciales leur imposent brusquement et arbitrairement des charges, pour les taxes de transit, sur les pro-

duits en route destinés au marché étranger, et sur les marchandises importées en route à l'intérieur ; c'est pourquoi il est décidé que, après quatre mois à partir du jour de la signature de traité, dans tous les ports alors ouverts au commerce britannique, et après une pareille période dans tous les autres ports qui seront désormais ouverts, l'autorité, désignée pour surveiller la collection des taxes, sera obligée, sur demande du consul, de déclarer la somme des taxes prélevables sur les produits entre le lieu de production et le port d'embarquement, et sur les importations entre le port consulaire en question et les marchés de l'intérieur, indiqués par le consul ; et qu'un avis à ce propos sera publié en anglais et en chinois pour l'information générale. Mais il sera à la disposition du sujet britannique qui désire envoyer la production achetée de l'intérieur, à un port, ou d'envoyer le produit, acheté comme importé d'un port à un marché de l'intérieur, ou d'affranchir ses marchandises de toutes les taxes de transit, par le versement d'une seule charge. La somme de cette charge prélevable sur les exportations à la première barrière qu'ils pourront passer, ou sur les importations au port où ils sont débarqués ; et contre ce versement, un certificat sera délivré, qui fera exempter les marchandises de toutes les autres charges quelconques de l'intérieur.

Il est aussi convenu que la somme de cette charge sera calculée aussi rapprochée que possible du taux de 25 % *ad valerem*, et il sera fixé pour chaque arti-

cle à la conférence qui aura lieu à Shanghai pour la révision du tarif.

Il est sous-entendu que pour le versement des taxes de transit, la dépression sur le marché ou d'autres causes n'auront aucun effet sur le tarif douanier pour les importations ou les exportations qui constitueront d'être taxées séparément et en entier.

On trouve aussi dans l'accord des règles de commerce, faites à la suite de l'article XXVI du traité du 26 juin 1858, l'article 7 :

« Il est convenu que l'article XXVIII du traité de Tien-Tsien sera interprété pour déclarer que la somme des taxes du transit légalement prélevable sur les marchandises, importées ou exportées par les sujets britanniques, sera la moitié des tarifs douaniers, sauf dans le cas des marchandises franches de tous droits qui sont capables d'être taxées de 25 % *ad valerem*, comme inscrit dans l'article 2 de ses règles. Les marchandises seront affranchies de leur taxe de transit aux conditions suivantes... »

Enfin le traité sino-britannique de Chefoo, 2^e partie, § 4, déclare :

« Le gouvernement chinois convient que les certificats de la taxe de transit seront conformes à une règle générale pour tous les ports, et qu'aucune différence ne soit faite aux conditions posées ; et pour les importées, la nationalité de la personne, qui les possède ou les apporte, est indifférente. La production indigène apportée *du centre du marché de l'intérieur* à un port d'embarquement, si elle est des-

tinée *benfide* à un port étranger, peut être certifiée, selon le traité, par le sujet britannique intéressé, et être ainsi exemptée de la *demi-taxe* de toutes les charges qu'on lui demande en route. Si la production n'appartient pas au sujet britannique, ou est apportée à un port non pas pour être exportée, elle ne bénéficie pas de cette exemption, mais elle pourrait l'obtenir en montrant son certificat concernant la de taxe transit. »

Toutes ces entraves à l'économie chinoise sont d'initiative anglaise. Comment les autres puissances en bénéficient-elles ? En vertu de la clause de la nation la plus favorisée.

La clause de la nation la plus favorisée se lisait dans les capitulations turques au XVIII^e siècle. Elle s'est depuis généralisée. Sa réglementation est devenue toujours plus complète et minutieuse. Au début, elle n'attribuait à un Etat que les droits déjà accordés à un autre ; mais, dès le traité anglo-espagnol en 1713, il s'agit aussi des droits à venir. La clause varie, d'ailleurs, tant au point de vue de son sens qu'au point de vue de l'échange des intérêts.

Au *sens large*, elle ne comporte aucune condition ; il en va différemment du *sens étroit*. Au point de vue de l'échange des intérêts, elle peut être unilatérale ou réciproque.

Entre pays égaux, elle comporte généralement la réciprocité ; les conditions peuvent être formulées ou non. Ce dernier cas ne souffre point de difficultés. Mais lorsque la chose reste indéfinie, certains

pays, ainsi les Etats-Unis, l'interprètent comme une clause avec conditions ; les autres, par exemple la France, l'interprètent dans le sens contraire. Les mesures de défense économique tendent généralement à une interprétation étroite, c'est-à-dire à une clause avec conditions.

Ces conditions, ce sont des limitations. Il y en a qui portent sur les marchandises, d'autres sur tels droits, tel pays, telle situation spéciale, d'autres sur le principe de réciprocité ou sur l'union douanière. Certains actes internationaux (par exemple le traité anglo-français de 1860) déterminent les marchandises sur lesquelles porte la clause de la nation la plus favorisée ; elle ne joue point dans les autres cas. Ou bien la clause ne s'applique qu'à tel droit particulier : droit d'entrée, de sortie, de réimportation, etc. Ou bien la limitation concerne un pays : le Portugal et le Brésil jouissent mutuellement de privilèges spéciaux dont ne peuvent bénéficier les autres nations, même si elles ont conclu avec le Portugal ou le Brésil un traité contenant la « clause de la nation la plus favorisée. » Ou bien une condition est posée : la Belgique accorde un traitement de faveur à l'alcool allemand à condition qu'il y vienne directement. Ou bien — comme aux Etats-Unis — une faveur n'est accordée que contre une autre faveur correspondante. Ou bien, enfin, l'union douanière, telle qu'elle existe par exemple entre la France et Monaco, constitue un avantage dont ne sauraient évidemment bénéficier les peuples qui traitent avec eux.

Entre la Chine et l'étranger, c'est tout autre chose. Point de réciprocité : la Chine accorde à n'importe quel commerçant étranger toutes les faveurs qu'elle a accordé, qu'elle accorde ou qu'elle accordera aux ressortissants d'autres pays ; mais les Chinois à l'étranger ne jouissent d'aucune faveur et sont ramenés au droit commun. En outre, aucune condition, aucune limitation, qu'elle qu'en soit la nature, ne vient atténuer les privilèges mentionnés dans la fameuse clause.

On voit les défauts d'un pareil système. La Chine donne tout, sans en recueillir aucun avantage. Si quelques traités prévoient certaine réciprocité, ce sont des rares exceptions : la partie autre que la Chine peut d'ailleurs ne pas observer ses devoirs ; elle l'a fait souvent.

Nous n'entendons évidemment pas critiquer la « clause de la nation la plus favorisée » en soi. Elle assure aux nations leur égalité commerciale ; elle est nécessaire ; tous les traités européens d'après-guerre la comportent. Mais les conditions dans lesquelles on l'applique à la Chine méritent notre désapprobation.

§ 6. — Révisions du tarif entre 1842 et 1929.

Dans un Etat indépendant, en principe, les chambres établissent le tarif douanier ou délèguent ce pouvoir au gouvernement ; la révision comporte la même procédure. En Chine, nous l'avons vu, le tarif

découle de traités, dictés par les puissances étrangères, et le gouvernement impérial leur humble serviteur se trouverait lié dans la révision comme dans son établissement : d'après les stipulations des traités, cette révision était subordonnée au consentement préalable de tous les signateurs, consentement difficile à obtenir. Faisons tout d'abord deux remarques préliminaires.

Nous avons énuméré les nombreuses espèces de droits que comporte le tarif de 1842 à 1929 : droits d'entrée, de sortie (subdivisé en deux espèces), de réimportation, de transit. Or la révision dont nous allons traiter *concerne exclusivement le tarif à l'importation*. Les autres droits, quoiqu'égaux à la moitié des droits d'entrée, n'ont jamais été révisés.

Ensuite, la révision peut concerner les droits *ad valorem* ou les droits spécifiques. Dans le premier cas, il s'agit forcément d'augmenter la somme ; dans l'autre, on se contente de vérifier le taux afin qu'il corresponde aux valeurs réelles. Les révisions dont nous parlerons portent bien sur les droits spécifiques. D'ailleurs les droits d'importation (tarif de 1928) sont en général spécifiques.

Nous pouvons maintenant aborder le sujet.

Historique des révisions. — Entendons bien d'abord qu'elles n'ont jamais porté sur le pourcentage établi en 1842. Réviser les taux afin qu'ils correspondent aux prix des marchandises, voilà tout. Rien de commun avec ces révisions, telles qu'on les

effectue dans les pays indépendants, qui bouleversent de fond en comble le régime douanier si l'on veut.

Le délai de révision était de dix ans et se renouvelait automatiquement à moins que la Chine ne s'y opposât. Mais il lui fallait en outre le consentement de toutes les puissances signataires. Celles-ci, au contraire, pouvaient demander une révision si elles jugeaient que les droits spécifiques excédaient le tarif de 5 % *ad valorem*.

Entre 1842 et 1929, il y eut en tout quatre révisions : celles de 1858, de 1902, de 1918, de 1922.

Première révision (1858). — Après 1842, les prix baissèrent continuellement. Certains droits spécifiques parurent lourds. L'Angleterre en exigea la révision en 1858, dans l'article 28 du célèbre traité de Tien-Tsin :

« ... It is further agreed that the amount of this charge shall be calculated as nearly as possible at the rate of two and a half per cent *ad valorem*, and that it shall be fixed for each article at the conference to be held at Shanghai for the revision of the tariff. »

La cour de Pékin, vaincue par l'alliance franco-anglaise, doit consentir à tout. Une conférence se réunit à Shanghai. En juin, la même année, on achève un règlement en dix articles et un cahier de tarifs douaniers. Celui-ci comprend 14 catégories et 147 numéros.

Deuxième révision (1902). — D'après l'article 26 du traité de Tien-Tsin, une deuxième révision aurait dû se faire en 1858. Or il fallut attendre quarante-cinq ans. La valeur de l'argent, cependant, avait baissé, tandis qu'augmentaient les prix des marchandises ; les droits étaient donc inférieurs aux cours. En 1900, après la guerre des Boxeurs, les puissances infligèrent à la Chine une formidable indemnité de 450 millions de taëls Haï-Keou. Elles prirent la douane comme garantie. D'une part, elles diminuèrent le nombre des objets francs de droits ; d'autre part, elles autorisèrent la Chine à porter son tarif jusqu'à 5 % de la valeur effective, c'est-à-dire à réviser les taux prévus en 1858. L'article 6 (§ 5) du protocole de 1900 qui prévoit la restriction prochaine du nombre des articles francs et l'augmentation du droit pour qu'il soit conforme au 5 % *ad valorem*. L'argent qu'on recevra, sauf s'il sert à payer le capital et l'intérêt des anciennes dettes, sera destinés à rembourser les indemnités de guerre.

En 1902, une conférence groupa dans ce but les représentants de la Chine, de l'Angleterre, des Etats-Unis, de la Russie, de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de l'Italie, de la Belgique, de la France, de l'Espagne, du Japon, de la Hollande, de la Norvège et de la Suède. Le tarif révisé qu'ils élaborèrent comprend 17 catégories et 640 numéros.

Troisième révision (1918). — A l'avènement de la

République (1911) le délai de révision était atteint. En outre, les prix des marchandises avaient monté, de sorte que le tarif, en fait, ne correspondait plus guère qu'à 2 à 2 1/2 % de la valeur réelle. Le gouvernement sollicita une révision. Successivement, les puissances y consentirent, sauf la France, l'Italie, la Russie et le Japon, qui posaient des conditions spéciales. L'affaire traîna jusqu'en 1916. Le 14 août, la Chine déclare la guerre à l'Allemagne. Les ambassadeurs alliés acceptent la révision des tarifs et conseillent aux neutres d'en faire autant. Un comité de révision se forme à Shanghai. Il établit, après dix mois, un tarif de 15 catégories et de 598 numéros.

Quatrième révision. — Bien que la démarche eût été faite à temps, la révision précédente avait eu sept ans de retard ; en outre, les droits restaient de 2 ou 2 1/2 % inférieurs au cours du marché. Heureusement, une clause stipulait qu'« après la guerre, ce tarif révisé pourra l'être de nouveau en tout ou en partie ». Plus tard, l'article premier du traité de douane chinoise, disait également : « Concernant la révision du tarif douanier chinois, on se basera sur les traités sino-étrangers actuellement en vigueur pour qu'ils soient vraiment 5 % *ad valorem* de la valeur des marchandises ». Et l'annexe ajoutait : « cette révision devra être faite le plus tôt possible, au plus tard quatre mois après l'adoption de la présente solution par la Conférence d'Extrême-Orient du Pacifique. Le Comité de révision, réuni le

31 mars 1922, fonctionne jusqu'en septembre. Le nouveau tarif comprenait 15 catégories et 582 numéros. Il fut mis en vigueur le 1^{er} décembre.

Depuis, le délai de révision s'est raccourci. Au lieu de dix ans, il est devenu sept ans. Sa base juridique se trouve dans l'article 4 du traité de douane chinoise de Washington : le tarif douanier de la Chine, après avoir été révisé conformément à ce que recommande l'article 1^{er}, devra être révisé une deuxième fois dans un délai de 4 ans ; après, ce délai sera régulièrement de 7 ans ou bien de 10 ans.

En réalité, le traité franco-chinois de Tien-Tsien (1842), article 27, prévoyait déjà ce délai. Mais l'Angleterre ayant fait adopter un espace de dix ans, il était resté inopérant.

Quant à la procédure, on la devine parce que nous avons dit. La révision est élaborée par un comité siégeant à Shanghai. Le prix des marchandises a pour base l'évaluation du marché intérieur, tandis que l'Amérique prend celui du pays d'exportation, et que l'Angleterre accepte les chiffres donnés par les commerçants eux-mêmes. Un comité d'enquête détermine ces prix. S'il y a un changement trop brusque, on procède à des taxes additionnelles. La classification des objets est très rudimentaire ; certaines choses courantes, l'électricité par exemple, se trouvent omises ou placées dans les « divers ».

§ 7. — **Articles francs de droits
et articles prohibés.**

I. — *Articles francs de droits.*

Le monde entier, sauf de rares exceptions, était et est encore protectionniste. Les articles manufacturés, venus de l'étranger, sont imposés lourdement, et les matières premières sont disposées en tout ou en grande partie. La Chine avait aussi des articles dispensés, tant à l'importation qu'à l'exportation. Mais cette dispense était conçue sur un tout autre plan. Encore une fois, il s'agissait exclusivement de protéger les intérêts étrangers ; le régime « conventionnel » favorisait les puissances qui l'avaient imposé.

a) *Articles francs de tout droit à l'importation.* — Il nous faut remonter de nouveau aux traités de Nankin (1842) et de Tien-Tsin (1858). Dans le premier ou plutôt dans les règlements généraux de commerce sino-britannique, l'année suivante (1843) on énumère les articles francs de droit. Ce sont uniquement le riz étranger, la farine étrangère, les céréales, les métaux, l'or, l'argent, les monnaies. Mais les règlements généraux de 1858 augmentent considérablement cette liste. On y voit (article 2), toutes espèces de monnaies étrangères d'argent et d'or, la farine, les céréales, le riz, la farine de riz, biscuits, viande cuite, légumes cuits, lait, beurre, choses en

miel, vêtements étrangers, ornement en or ou en argent, objets argentés, parfums, potasse, charbon de bois, combustibles, bougies étrangères, tabac étranger, vins étrangers, les nécessaires de la famille, les nécessaires des bateaux, bagages, papiers, plumes, encres, tapis, couteaux, médicaments usuels à l'usage des étrangers

Voilà qui est vaste. Tous les objets qui sont de l'usage ordinaire des étrangers en Chine figurent ci-dessus. Bien que, dans l'intention des signataires, il s'agisse uniquement des articles usuels destinés aux étrangers, tous les articles de commerce mentionnés ici ont leur dispense.

En 1900, pour assurer le paiement de leur indemnité, les puissances consentirent à restreindre cette énumération. Neuf catégories d'articles seulement resteront francs de tout droit : riz, céréales, farines, lingots d'or et d'argent, or ou argent, monnaies, livres imprimés, cartes continentales ou hydrographiques, journaux et revues ;

Sont en outre dispensés de tout droit :

1^o Les articles à l'usage des légations étrangères ;

2^o Les articles importés à l'usage des garnisons étrangères ;

3^o Les fournitures de bureau envoyées par les gouvernements étrangers à l'usage de leurs consulats en Chine ;

4^o Les articles destinés au gouvernement chinois et munis d'un permis spécial ;

5° Le matériel destiné à la construction des chemins de fer au sujet desquels il y a un accord spécial ;

6° Les échantillons sans valeur non destinés aux ventes.

7° Les imprimés distribués par les associations commerciales et les maisons de commerce ;

8° Les sacs à main des voyageurs ;

9° Les articles usagés, vieux vêtements et vieux ustensiles, non destinés à la vente mais à l'usage personnel ;

10° Les petits colis postaux dont le droit est inférieur à 5 Kien (le prix est de 10 taëls).

b) *Articles francs de tout droit à l'exportation.* — Ils furent aussi énumérés, en premier lieu, par les règlements généraux de 1843 et ceux de 1858.

Les premiers n'exemptent que l'or, les monnaies étrangères, les briques, les tuiles, et les matériaux de construction. En 1858, on y ajouta un nombre d'articles égal à celui des articles dispensés à l'importation. Lorsqu'on réduisit plus tard ce dernier, le gouvernement chinois, conscient des inconvénients qu'offrait cette franchise trop étendue, obtint une réduction parallèle. Seuls demeurèrent francs de droits à l'exportation :

1° Les lingots d'or et d'argent ainsi que les monnaies étrangères ;

2° Les livres étrangers ;

3° Les cartes géographiques, les revues, les journaux, et les dessins à l'usage de l'instruction ;

- 4° Les échantillons de petite quantité ;
- 5° Les charbons de bois et les combustibles ;
- 6° Les sables d'or du Chan-tong et le cuivre de Haï-Nan.

Depuis 1918, les charbons de bois et les combustibles sont taxés. On a augmenté les articles manufacturés à l'imitation des étrangers, dans le but d'encourager l'industrie nationale.

II. — *Articles prohibés.*

Les douanes de tous les pays indépendants prohibent certains articles. Tantôt cette prohibition vise à garantir la santé publique (ainsi les Etats-Unis interdisent l'entrée des conserves malpropres ou des animaux frappés de maladies contagieuses) ; tantôt il s'agit de protéger les ressources fiscales de l'Etat (interdiction du sel, des allumettes) ; d'empêcher une concurrence trop forte (interdiction du sucre fin en Angleterre), ou bien, à l'exportation, de conserver les matières premières (ainsi les pays européens interdisent la sortie des chiffons) ou encore les marchandises nécessaires à la défense nationale (la Russie, pendant sa guerre avec le Japon, interdit la sortie des chevaux et des chameaux). En Chine, la douane, qui n'est pas autonome, ne fait, en cette matière comme dans les précédentes, que défendre les intérêts étrangers.

1° *Articles prohibés à l'entrée.* — Jusqu'en 1858, il n'y en eut qu'un seul, peu important, la poudre.

L'opium, dont l'interdiction avait provoqué la guerre de 1842, continuait à se vendre librement ; en 1858 même, les Anglais ne consentirent pas à le prohiber ils autorisèrent simplement la Chine à le taxer. On ajoute sur la liste les munitions et le sel. Sur le premier point, la prohibition restait néanmoins lettre morte ; la douane fermait les yeux sur les agissements des étrangers. Quant au sel, on l'interdit parce que sa vente garantissait les emprunts étrangers, pour le plus grand mal du peuple chinois. D'ailleurs les garnisons étrangères continuaient à importer leurs munitions, légalement, gratuitement, et sans limitation ; même les simples citoyens étrangers pouvaient importer leurs armes et leurs munitions d'agrément moyennant « certaines conditions » et un droit *ad valorem* de 5 %. On ne précisait pas les « conditions ». Pratiquement, ils avaient pleine liberté d'importer leurs armes et de les vendre ; ils pouvaient aussi importer du sel, à la condition d'acquitter les droits de douane.

En 1900, toutefois, par suite de l'interdiction internationale de l'opium, toutes les puissances, *sauf l'Angleterre*, consentirent à le prohiber. L'Angleterre poursuivit ses exportations, décret impérial, protestations populaires, rien n'y fit. Messieurs les Anglais sont des hommes d'affaires.

2^o Articles prohibés à la sortie. — Ils sont déterminés par les règlements généraux de commerce sino-britanniques (1858). Ces articles se divisent en

articles ordinaires (armes, munitions, sel, monnaies, céréales) et articles spéciaux (haricots et leurs accessoires).

En fait, rien ne s'oppose, encore maintenant, au commerce des armes. La prohibition du sel et des monnaies ne nuit nullement aux puissances. Celle des produits agricoles, qui peut avoir ailleurs sa raison d'être, ne favorise généralement guère la Chine, pays de cultivateurs : quand elle serait nécessaire, souvent l'étranger s'y oppose ; il est triste de constater qu'en 1922, par suite de la disette de coton, le gouvernement chinois voulut interdire momentanément la sortie et que le Japon objecta l'article 19 du traité de navigation, d'après lequel une telle mesure est illégale à l'égard d'un article que les traités ne prohibent pas formellement... Le gouvernement chinois dut s'incliner.

SECTION II

FORMALITÉS DOUANIÈRES

I. — Déclaration de la douane.

Nous entendons ici par déclaration l'ensemble des formalités prévues minutieusement dans le règlement administratif concernant l'entrée et le départ des bateaux ainsi que l'importation et l'exportation des marchandises. Examinons-les successivement.

§ 1. — Déclaration des bateaux.

A. — Formalités à l'arrivée.

1^o *Stationnement.* — Un bateau entré dans le port doit stationner à l'endroit indiqué par le service nautique de la douane. Il lui est interdit de quitter le port sans son autorisation spéciale. Entre la tombée de la nuit et le lever du soleil, il doit porter sur le mât droit ou sur la chaîne une lampe éclairée de couleur blanche pour éviter le danger possible.

2^o *Déclaration de la douane.* — Une fois entré dans les limites du port, un bateau étranger doit faire dans les 24 heures à son consul une déclaration munie de toutes les pièces nécessaires ; puis le consul fera une autre déclaration à la douane dans les 48 heures ; cette déclaration comporte la nationalité et le nom du bateau, le nom du capitaine, le tonnage, la provenance des marchandises. Un bateau chinois fera cette déclaration directement à la douane.

3^o *Garde du bateau.* — Généralement, quand un bateau entre dans le port, la douane envoie un employé pour le garder et il demeure à bord. Tous les frais sont à la charge de la douane. Il est interdit sous des peines sévères de lui faire un cadeau.

4^o *Ouverture des cabines.* — Le bateau de commerce ne peut débarquer ses marchandises qu'après avoir obtenu un permis de la douane. On distingue, suivant la nature des marchandises, le permis ordinaire et le permis spécial. Celui-ci se subdivise en quatre espèces : *permis d'allègement, permis spéciaux pour les cargos déchargés loin du port, permis spécial de prendre livraison à l'arrivée, permis spécial de débarquer des marchandises destinées au gouvernement.*

B. — Formalités à la sortie.

1^o *Chargement.* — Un bateau de commerce ne peut charger des marchandises qu'une fois vide et après avoir obtenu un ordre de la douane. Les combustibles et la nourriture destinés au bateau peuvent être montés même en dehors du temps de travail de la douane. S'il s'agit d'articles prohibés à l'exportation (riz ou céréales par exemple), il est nécessaire d'être muni préalablement d'une passe et de déposer une caution. La passe doit être restituée à la douane de livraison dans un délai de six mois ; à ce moment-là la caution est restituée elle aussi.

2^o *Fermeture.* — Un employé de la douane procède à cette opération, une fois les marchandises embarquées. Le bateau est fermé soit au moyen de barreaux, soit au moyen d'un plomb ou d'un cachet.

3^o *Clôture.* — Avant de quitter le port, le bateau doit présenter à la douane une déclaration d'exportation (*export manifeste, clearance application*). S'il se rend à l'étranger, on compare cette déclaration avec celle du propriétaire des marchandises ; s'il va dans un autre port chinois, on la compare avec la note de la douane pour vérifier leur exactitude. Ensuite la douane délivre un certificat rouge avec lequel on va demander au consulat (si le bateau est étranger) de restituer les papiers du bord. Un bateau chinois n'a qu'à s'adresser directement à la douane.

Cette procédure s'applique aux ports fluviaux de Yang-Tse ; ils sont englobés, bien qu'improprement, dans l'appellation de « douanes maritimes », et dépendent de l'inspecteur général des douanes. Notons cependant que les étrangers possèdent le droit de navigation fluviale et que leurs vaisseaux de commerce ou de guerre se voient partout.

§ 2. — Déclaration des marchandises.

A. — Marchandises importées.

Le commerçant doit tout d'abord remplir la feuille de déclaration et l'« import particula », qu'il présente à la douane avec un ordre de livraison. La douane a toute faculté de vérifier ou de s'en abstenir.

Si la douane décide de vérifier, elle met sur l'« import particula » la mention : « devra être

examiné au quai ou à la jetée ». Après quoi, si la déclaration s'avère exacte, les droits à payer sont calculés d'après le rapport de l'inspecteur et le tarif douanier ; on y ajoute éventuellement les taxes additionnelles. Puis la douane délivre une facture dont le montant doit être versé devant la section annexe des recettes douanières, à la Banque de Chine ; celle-ci donne un reçu. Le commerçant présente ce reçu à la douane, qui, l'ayant approuvé, donne enfin une « feuille timbrée de débarquement » ou « ordre de livraison ». — En cas de déclaration inexacte, on fait rectifier si l'erreur est petite et l'on transmet l'affaire au directeur de douane si elle est grave. Le commerçant a toutefois le droit de protester contre le rapport du vérificateur.

Si la douane s'abstient de vérifier, elle met sur la facture des valeurs présentées par le commerçant ces mots : *invoice seen*. Alors, sans passer par la vérification, les droits sont calculés d'après cette facture. La valeur déclarée est généralement la somme totale du prix des marchandises, du fret, et des assurances. Ce sont en général les marchandises européennes qui jouissent de ce traitement favorable. Celles du Japon, dont on suspecte la sincérité, doivent fournir une garantie de plus.

B. — Marchandises exportées.

La déclaration à la sortie est presque la même qu'à l'entrée. Il faut d'abord que le commerçant

remplisse un formulaire dont les éléments sont identiques et qu'il demande à la douane un « ordre d'embarquer » qui comprend deux souches : le reçu (mate's receipt) et le permis d'embarquer proprement dit. La vérification est également la même qu'à l'entrée. Sur rapport du vérificateur, la douane calcule le droit à payer, en faisant une « facture d'exportation ». Enfin elle donne au commerçant un « ordre d'embarquer » cacheté avec lequel il peut quitter le port.

SECTION III

CONTENTIEUX

Il arrive que le commerçant conteste l'évaluation de ses marchandises, ou, s'il a commis un délit, le montant de l'amende. Le contentieux tranche le différend.

Chaque pays indépendant, d'Europe ou d'ailleurs, a ses règles spéciales en pareille matière. Le régime chinois, au contraire, est aussi conventionnel, unilatéral, et favorable exclusivement aux intérêts étrangers.

§ 1. — *Difficultés concernant le montant des droits.*

— Les traités prévoient deux solutions :

1^o La première consiste dans l'évaluation du prix par des tiers. C'est un moyen prévu dans l'article 42

du supplément du traité sino-britannique. Lorsque le commerçant anglais et les employés de la douane ne sont pas d'accord sur l'évaluation des prix au cas où le tarif est *ad valorem*, il doit communiquer sa protestation à son consul, dans les 24 heures. Le consul et l'inspecteur de la douane arbitreront le litige (voir l'article 43 du supplément du traité sino-britannique).

Mais le développement du commerce, entraînant un grand nombre d'affaires et de contestations, a rendu cette solution peu pratique. On a donc remplacé le consul et l'inspecteur par un Conseil d'Arbitrage International, composé de trois membres : un employé de la douane, un commerçant choisi par le consul qui représente la nation de l'importateur, un autre commerçant choisi par *le doyen des consuls étrangers*. Le recours au Conseil d'Arbitrage n'est possible qu'avant la livraison de la feuille de paiement des droits et la vente des marchandises. La décision doit être rendue dans les quinze jours. Elle est définitive et lie l'importation et la douane.

Cette procédure n'a rien d'obligatoire. Si le commerçant le juge préjudiciable à ses intérêts, il peut inviter son consul à un entretien avec le directeur de la douane. Il peut aussi recourir à son ministre à Pékin. Dans tous les cas, il peut demander la livraison des marchandises en fournissant une caution (article 1^{er} de l'annexe du tarif d'importation).

§ 2. — *Difficultés concernant les délits en matière douanière.* — Deux peines sont prévues : la confiscation et l'amende.

A) Sont confisqués :

1^o Les marchandises débarquées ou embarquées sans la permission de la douane (article 38 et 39 du supplément du traité sino-britannique) ;

2^o Les marchandises qu'on a déplacées librement sans la permission de la douane (article 40 du traité sino-britannique) ;

3^o Les marchandises dont on n'a pas fait la déclaration réelle en vue d'acquérir un nouveau droit de sortie (art. 45 du supplément au traité sino-britannique) ;

4^o Les bateaux et les marchandises vendus frauduleusement, ou sans permission spéciale, dans les endroits qui ne sont pas ouverts au commerce (art. 47 du supplément au traité sino-britannique) ;

5^o Les articles prohibés qu'on a débarqués sans permission spéciale ;

6^o Les marchandises qui ont été transportées à l'intérieur du pays sans acquitter le droit de transit (art. 7 des règlements généraux sino-britanniques).

B) En ce qui regarde les amendes :

1^o Le capitaine qui n'a pas fait une déclaration dans les 48 heures après son arrivée au port sera frappé d'une amende de 50 taëls par jour de retard, sans que le total de la somme à payer puisse dépasser 200 taëls (art. 37 du supplément du traité sino-britannique) ;

2^o Le capitaine qui a présenté une facture de marchandises fausse sera frappé d'une amende de 500 taëls ; elle est révoquée au cas d'erreur involontaire rectifiée dans les 24 heures (art. 37 du supplément au traité sino-britannique) ;

3^o Le capitaine qui a débarqué ses marchandises sans permission sera frappé d'une amende de 500 taëls (art. 38 du supplément au traité sino-britannique),

En résumé, deux principes dominant tout : *les marchandises frauduleuses sont confisquées, et le capitaine fautif est mis à l'amende.*

En 1863 ont été publiés les règlements pour une enquête mixte par les autorités douanières dans le cas de confiscation et d'amende ; ils prévoient que l'inspecteur décidera exclusivement de la confiscation, et le consul, exclusivement, de l'amende. En fait, la douane juge les deux cas, mais elle admet la défense directe du commerçant ou sa défense indirecte par l'intermédiaire du consul.

Tout ce que nous avons dit concerne les négociants étrangers ; *lorsqu'il s'agit de Chinois, la douane juge en dernier ressort.*

SECTION IV

CRITIQUE DU RÉGIME DOUANIER
DE 1842 A 1929

Nous sommes entrés dans assez de détails pour que le lecteur en juge lui-même. Tarif d'importation, d'exportation, droit de transit et de réimportation, facultés de révision, exemption des droits, prohibition, formalités de déclaration, contentieux, *tout est conventionnel, tout est unilatéral ; tout favorise les étrangers, et rien la Chine.* Ce régime offre de grandes analogies avec les « capitulations » d'autrefois. Il nous reste à en critiquer l'ensemble, tant par rapport à la souveraineté qu'aux finances et à l'économie nationale.

§ 1. — Le régime douanier
et la souveraineté nationale.

Un pays souverain, tel que ceux d'Europe, fixe librement son tarif douanier ; il adopte la nomenclature qui répond à ses intérêts, sans que nul ait le droit d'y faire une objection. Il peut accorder certaines facilités aux autres, s'il veut ; mais il n'y est point obligé.

Est-ce le cas du tarif douanier chinois ?

Il cristallise uniquement la volonté des puissances. Tous ses détails résultent de leurs proposi-

tions, que la Chine vaincue dut accepter passivement. Au moins, jusqu'en 1922, elle était une des deux parties contractantes : depuis la conférence de Washington, elle est devenue un objet dont on dispose à son gré. Mais, avant ou après, elle ne possède aucunement le droit d'établir un tarif à l'instar des peuples souverains.

Elle n'a pas non plus celui de le réviser. Il suffit aux peuples souverains, en pareil cas, de prévenir les nations avec lesquelles ils ont des conventions spéciales. En Chine, le délai de la révision, sa procédure, tout est déterminé par les traités. Les puissances — nous l'avons vu — peuvent en retarder indéfiniment la date, et en déterminer l'étendue.

Enfin, une chose inouïe même en pays dépendant, c'est le régime conventionnel des douanes intérieures. Leur tarif, leurs règlements, se trouvent ainsi fixés par traité. *Tout conspire à détruire la souveraineté nationale chinoise.*

§ 2. — Le régime douanier et les finances nationales.

La douane constitue généralement une ressource importante, surtout pour les pays dont le gouvernement se trouve dans une situation difficile et dont l'économie nationale est insuffisamment développée. En France, les recettes douanières comprenaient environ le huitième des recettes totales en 1930. Leur valeur fiscale persiste donc même dans les

pays à tendance protectionniste. *A fortiori*, si le régime est complètement fiscal, on doit pouvoir augmenter les droits quand l'argent manque. Chose interdite à la Chine. Tous ceux qui ont étudié la question savent quelle fut la misère du gouvernement de Pékin. Il désirait entreprendre de grands travaux, mais, faute de revenus, il ne pouvait que vivoter ; à peine recevait-il un « excédent » — une aumône — de l'inspecteur général des douanes. L'augmentation des droits eût tout changé.

§ 3. — Le régime douanier et l'économie nationale.

C'est à ce propos que nous pouvons adresser au régime douanier les critiques les plus sévères. Car elles traduisent une réalité vraiment pénible à voir.

La Chine est et fut de tout temps essentiellement agricole. Au moment où les produits manufacturés y firent leur apparition (début du xix^e siècle) son industrie et son commerce n'étaient nullement développés. Il eût fallu, pour endiguer l'afflux des marchandises étrangères, dresser une barrière protectionniste : or, juste à ce moment, la porte fut enfoncée, la maison envahie, et son propriétaire ligoté. Le système économique de la Chine s'effondra, tandis qu'avortait le développement de ses industries et de son commerce.

Effondrement, d'abord, du système économique chinois. Inondation de produits étrangers, jolis à

voir, et meilleur marché que les produits nationaux faits à la main. Arrêt des industries indigènes. Chômage. Difficultés de l'agriculture que concurrencent des produits importés. Ce bouleversement social n'a fait que s'accroître, et les problèmes s'engendrant l'un l'autre, sont devenus presque inextricables.

La jeune industrie chinoise — nous l'avons expliqué — se trouvait inférieure, à tout point de vue, à ses concurrentes étrangères. Faute d'une protection spéciale, elle est demeurée paralysée. Les puissances comprendront-elles la valeur de ces critiques, et témoigneront-elles leur sympathie à la Chine en réalisant pleinement son autonomie douanière ?

CHAPITRE DEUXIÈME

Régime douanier de 1929

Le régime douanier de 1929 est la continuation du régime conventionnel unilatéral que nous avons longuement étudié ci-dessus. Comme lui, il est voulu par les puissances. Seul le tarif d'importation a changé ; les autres tarifs et règlements demeurent les mêmes. Nous ne traiterons donc ici que de ce tarif d'importation.

SECTION I

EXPOSÉ DU TARIF D'IMPORTATION DE 1929

La conférence spéciale de Pékin avait décidé en principe l'adoption d'un nouveau tarif d'importation. C'est pour répondre à ce désir des puissances que le gouvernement de Nankin a promulgué le tarif de 1929. La date de son entrée en vigueur avait été fixée au 1^{er} janvier ; mais sa promulgation ayant été retardée, et deux mois de préavis étant nécessaire, cette date fut remise au 1^{er} février.

M. Wang, ministre des Affaires étrangères, avait déclaré, le 19 décembre 1928, que ce tarif est « valable pour un an et révisible moyennant un préavis faute duquel sa prorogation sera automatique ». Par suite de circonstances extérieures, aucune révision n'est intervenue au bout de la première année ; le tarif est donc resté valable un an de plus, c'est-à-dire jusqu'au 29 décembre 1930, date où fut promulgué un deuxième nouveau tarif.

Il contient 718 articles répartis en 12 groupes. Les droits sont pour la plupart spécifiques. Ils s'échelonnent de 7 1/2 % à 27 % *ad valorem*. Entre ces deux extrêmes se trouvent des taxes de 10 %, de 12 %, de 15 %, de 17 1/2 % et de 22 %. Les droits de 27 % concernent les vins, les tabacs, et les objets de luxe. Ceux de 7 1/2 % sont perçus sur les cotonnades, le coton brut, le fils de coton, les engrais, les matières premières, etc.

SECTION II

NATURE CONVENTIONNELLE DU TARIF DE 1929.

M. Fou Cheun-Poot, dans son *Etude historique et critique sur le régime douanier chinois*, déclare : « C'est la première fois depuis 1843 que la Chine a un tarif national, ainsi nommé parce qu'il est établi par la Chine elle-même, tandis que les tarifs précé-

dents ont été établis jusqu'ici, comme nous l'avons vu, par une conférence ou une commission internationale. » Nous ne partageons pas cet avis. *Peu importe que le tarif soit établi par une commission chinoise ou par une commission internationale : cela n'a aucun rapport avec sa nature intrinsèque.* Dans les protectorats, des chefs indigènes rédigent aussi et signent les ordres, bien que ceux-ci émanent en fait du pays protecteur : les appellerons-nous « nationaux » ? M. Kia Tsi-Yin, dans le supplément de son livre : *Tarif douanier et souveraineté*, dit aussi : « L'ancien tarif est un tarif conventionnel avec les puissances, tandis que le nouveau... résulte de notre initiative ». Nous répondrons comme tout à l'heure. En outre, constate M. Kia Tsi-Yin, « le délai de révision était de dix ans ; il est maintenant d'un an » ; et « l'ancien tarif est un tarif *ad valorem* uniforme, tandis que le nouveau détermine les droits d'après la nature des marchandises ». *Mais la durée de validité d'un tarif n'affecte pas non plus son caractère intrinsèque* ; et le principe du 5 % *ad valorem* subsiste. On a simplement modifié le classement des objets taxés. Prouvons-le.

A la Conférence spéciale de Pékin (1925), on discuta longuement au sujet du droit additionnel qu'on devrait adopter avant la mise en vigueur du tarif national. Diverses propositions furent faites.

La délégation chinoise suggéra la première, après avoir indiqué que les droits additionnels de 2 ½ %

et de 5 %, prévus à Washington, ne répondaient plus aux besoins présents :

1^o Que le droit additionnel des articles usuels augmente jusqu'à 5 % *ad valorem* ;

2^o Que le droit additionnel des articles de luxe (1^{re} classe) augmente jusqu'à 30 % ;

3^o Que le droit additionnel des articles de luxe (2^e classe) — coton, fourrure, soie, lin, en tout 31 numéros — augmente jusqu'à 20 %.

Ainsi la Chine aurait eu chaque année une augmentation de recettes de £ 100.000.000, qui lui eût permis de faire face à ses dépenses, tant au point de vue des frais gouvernementaux que des travaux publics et de paiement des dettes.

Les puissances jugèrent cette proportion excessive. Alors la délégation chinoise suggéra un tarif à sept degrés, plus modéré :

1. Articles de première catégorie.....	27 ½ %
2. Articles de deuxième catégorie.....	22 ½ %
3. Articles de troisième catégorie.....	17 %
4. Articles de quatrième catégorie.....	12 ½ %
5. Articles de cinquième catégorie.....	7 ½ %
6. Articles de sixième catégorie.....	5 %
7. Articles de septième catégorie.....	2 ½ %

Encore une fois, la proportion fut écartée. A son tour, le Comité des Trois (Etats-Unis, Angleterre, Japon) fit une rectification. Il fixa les droits des sept catégories, respectivement, à 22 ½ %, 17 ½ %, 12 ½ %, 10 %, 7 ½ %, 5 %, 2 %. C'est ce qu'on appelle le tarif additionnel à sept degrés américo-anglo-japonais.

Apparemment, la différence n'est pas grande avec la proposition chinoise. Mais, en réalité, les recettes sont inférieures de 20 %. Cela tient une partie à la réduction des droits les plus élevés (22 ½ % au lieu de 27 ½ %) et surtout, au très grand nombre d'articles usuels placés dans les catégories inférieures : cotonnades, fourrures, produits de la mer, sucre, papier... Quant aux droits supérieurs à ceux de la proportion chinoise, ils affectent principalement une minorité de marchandises d'importation que la Chine ne peut pas ne pas employer, et les produits du Sud (Yunnan, Kouei-Tchéou, Kouang-Tong, Kouang-Si), qui transitent par Hongkong avant d'entrer en d'autres ports chinois. Voici un tableau saisissant du nombre d'objets de chaque catégorie proposé par la Chine et de celui qu'a rectifié le Comité des Trois :

Catégorie	Proposition chinoise	Proposition du Comité des 3
1	4	17
2	12	39
3	28	40
4	32	18
5	49	61
6	3	139
7	10	61
Total : 138		375

En 1927, pendant un certain temps, le gouvernement essaya de passer outre en fixant de sa propre initiative un tarif vraiment autonome s'échelonnant de 2 ½ % à 65 %. Mais les circonstances exté-

rieures empêchèrent de le mettre en rigueur. Et c'est là-dessus que fut rédigé le nouveau tarif, groupant ensemble l'ancien tarif principal (5 % *ad valorem*), le tarif additionnel à sept degrés, et les droits spéciaux sur le tabac et le pétrole. M. Foo nomme pompeusement cet amalgame « tarif national ». Erreur ! Au tarif unilatéral de 5 %, le gouvernement de Nankin *n'a fait que réunir les droits additionnels consentis par les puissances*. Quelques exemples éclaireront notre thèse. Sur les cotonnades grossières, de couleur blanche, l'ancien droit était de 5 % *ad valorem* ; dans le tarif à sept degrés, elles sont classées sous le chiffre 7, qui correspond à 2 ½ % ; total 7 ½ %, la somme qui figure au tarif de 1929. Sur les étoffes blanchies, l'ancien droit était de 5 %, et le droit prévu dans le tarif à sept degrés, de 5 % aussi ; total 10 %, le chiffre de 1929. Sur les soieries artificielles, à 5 % (tarif ancien) s'ajoutent 7 ½ % (tarif à sept degrés, catégorie 5) : total 12 ½ % (nouveau tarif). Ainsi de suite.

Deux seules exceptions : le tabac et le pétrole. Outre l'ancien droit de 5 % et le droit additionnel de 2 ½ %, le tabac paie un droit spécial de consommation — 32 ½ % — et le pétrole, un dollar pour chaque piton. Ces deux articles mis à part, nous venons d'établir que le nouveau tarif se borne à additionner à l'ancien le droit consenti par les puissances ; *il continue donc le régime unilatéral conventionnel de 1842 ; et nous ne pouvons l'appeler « national »*.

CHAPITRE TROISIÈME

Régime douanier de 1931

Le principe de l'autonomie douanière, enfin reconnu par les puissances — non sans de multiples concessions envers le Japon notamment — n'a pas changé grand'chose à la situation réelle. Deux modifications se sont produites néanmoins en 1930 : la suppression des likins et l'élaboration d'un nouveau tarif d'importation. La première constitue, à l'actif du gouvernement, un geste très courageux et très louable ; la seconde ne transforme guère le tarif de 1929. Examinons ce nouveau régime.

SECTION I

EXPOSÉ DU TARIF D'IMPORTATION DE 1931

En mai 1927, après la proclamation de l'autonomie douanière, le gouvernement avait promulgué un tarif provisoire et convoqué un comité en vue de fixer le tarif définitif.

En vertu de ce règlement, le commerçant aurait

dû payer, outre le droit principal de 5 %, un droit additionnel de 7 ½ % (articles ordinaires), 15 % (articles de luxe, catégorie A), 25 % (catégorie B) ou 57 % (catégorie C). Le mode de perception, comme dans l'ancien droit, était *ad valorem* ou spécifique. Mais la résistance des puissances et la politique extérieure du gouvernement ont enterré le projet.

Le 7 décembre 1928, le gouvernement promulguait un nouveau tarif, celui que nous avons examiné dans le chapitre précédent. Sa durée était d'un an. Mais l'argent ayant subi une chute verticale en 1930, l'ordre fut donné de percevoir les droits en monnaies d'or. Le tarif de 1929 fut prorogé d'un an. Pendant ce temps, on élaborait un nouveau tarif, promulgué le 29 décembre 1931.

Le tarif de 1931 comprend 647 numéros, répartis en 16 groupes. Le taux le plus élevé est de 40 %, le plus bas de 7 ½ %, tandis que dans le tarif de 1929, c'étaient 27 ½ % et 5 %. *La méthode de la répartition des groupes n'a aucune différence avec celle de l'ancien tarif. C'est toujours le régime conventionnel unilatéral qui continue.* Mais il y a quatre groupes de plus, seize au lieu de douze ; ainsi, les groupes 3 et 4 (lainages, soieries), répartis jadis entre les autres, forment maintenant des groupes distincts. Le nombre de numéros est diminué de 71. L'augmentation des droits concerne surtout les articles de luxe, catégorie C, ainsi que la soie, la laine, le velours. Il s'agit, dit-on, de protéger ainsi les textiles nationaux.

L'ordre des groupes est exactement celui de l'ancien tarif 1842-1929. Ce sont :

I. Coton et cotonnades.

II. « Flax », « Ramie », « Hamp », jute, et les objets manufacturés en ces matières.

III. Laine et lainages (y compris ceux mêlés d'autres tissus, sauf la soie).

IV. Soie et soieries (y compris les objets mêlés d'autres tissus).

V. Métaux et objets en métal (y compris *ores*, les machines et les véhicules).

VI. Aliments, boissons et médicaments végétaux.

VII. Tabac.

VIII. Produits chimiques.

IX. Bougies, savons, huiles, graisses, *wabeas*, graines, résines.

X. Livres, cartes, papiers, et pâte de bois.

XI. Produits animaux, bruts ou préparés, et leurs dérivés.

XII. Bois précieux, bambous, *rateur*, paille, et objets manufacturés en ces matières.

XIII. *Cool, Ful, Pitch and Tar*.

XIV. Porcelaine, « emamelleware » (émail) verreries, etc.

XV. Pierres, terres, et objets manufacturés en ces matières.

XVI. Divers.

Le tarif reste essentiellement spécifique, tout comme en 1842-1919 et en 1919-1931. Il est aussi plus avantageux pour les commerçants, parce que la Chine n'a pas le droit de le réviser à son gré, et que les cours changent souvent ; les droits restent fixes, et les commerçants étrangers profitent de la hausse.

Les droits spécifiques de ce tarif sont calculés non plus d'après l'étalon argent, mais d'après l'étalon or. L'argent, en effet, a traversé une crise très pénible ; de 1929 à 1931, sa valeur n'a cessé de tomber. Chute néfaste au commerce extérieur aussi bien qu'aux recettes douanières. Que la Chine n'a-t-elle la faculté de réviser à son gré les droits spécifiques ! L'adoption de l'étalon-or, plus stable, est sans doute un palliatif ; mais, dans un temps où les cours des marchandises varient extrêmement, il faudrait à la Chine une pleine liberté de mouvement pour qu'elle sorte de sa situation inférieure.

Passons à l'analyse détaillée du tarif.

I. Le groupe des cotonnades est le principal. Il occupe dans le tarif de 1931 71 numéros, répartis à leur tour en deux catégories :

1^o Etoffes de coton.

2^o Coton brut, *cottonthread*, *cottryear*, et produits manufacturés en coton.

Les étoffes se subdivisent en quatre espèces :

a) Pièces de coton, grises ;

b) Pièces de coton, blanches et séchées ;

c) Pièces de coton imprimées ;

d) Pièces de coton diverses.

Les droits de la catégorie c) s'échelonnent de 0,56 à 1,56 G. units. Ceux de la catégorie b) de 0,41 à 2,10 g. units par pièce ; augmentation de 5 % environ.

Pour le coton, on compte par picul. Chaque pieul a comme droit 2,10 g. units, tandis que le tarif de 1929, ce droit n'était que d'un taïl de HanKéou et 2 tsain ; augmentation de deux tsain environ. Pour *cottonyeare*, le droit de chaque pieul varie de 5,70 à 9,40 g. units (au lieu de 3 à 5 taïls de HanKéou, tarif de 1929) , augmentation de 2 1/2 % environ.

II. *Lainages* — On y comprenait jadis les articles de laines mélangés de soie ; maintenant on place ces articles avec les soieries. La laine paie 7,80 g. unit par pieul, au lieu de 5 taïls 6 tsains (tarif de 1929-1931) ; les vêtements de laine paient 35 g. units par pieul ; les lacets, *trimming*, les broderies, entre 25 % et 35 % *ad valorem* ; les draps, 35 % ; les tapis, 40 % ; les autres articles de laine non énumérés, 25 %. Comparés avec le tarif de 1842 à 1929, ces droits sont doubles et même triples ; comparés avec le tarif de 1929 à 1931, ils sont à peu près les mêmes.

III. *Soieries*. — L'ancien tarif uniforme de 5 % a plus que draduplé en 1929 ; le tarif actuel maintient

cette augmentation. Les soieries paient de 15 à 45 % *ad valorem*. Elles sont en outre classées parmi les articles de luxe, catégorie B, ce qui implique un droit minimum de 30 %. Les soies artificielles, qui payaient 15 % en 1929-1931, voient leur taxe augmentée jusqu'à 40 %. Les autres articles, y compris les soieries mêlées d'autres tissus, paient en général 35 %.

IV. *Métaux*. — En principe, ils figurent parmi les articles de luxe, catégorie B, et paient 30 %. Le tarif de 1929-1931 avait doublé les 5 % initiaux. Aujourd'hui, les *ores* de toute espèce ne paient que 5 %; le droit des métaux manufacturés varie entre 7 1/2 et 12 1/2 %; ceux qui ne sont pas indiqués dans la liste paient 10 %. Quant à la bijouterie (platine, or, or blanc, or vert, argent), c'est un article de luxe, catégorie B) qui paie le tarif maximum de 40 %. L'horlogerie paie de 12 1/2 % à 40 %; les armes, 30 %.

V. *Aliments, boissons et produits pharmaceutiques végétaux*. — Les produits de la mer paient de 12 1/2 % à 15 %. Les poissons de luxe (requins, etc.) classés parmi les articles de luxe, catégorie B, paient 250 g. units par pieul (grande augmentation par rapport au tarif 1929-1931). Quant aux produits animaux (ivoire, produits pharmaceutiques, etc.) les droits varient, suivant leur nature, entre 12 1/2 % et 30 %. Le gibier paie 40 %, le double du tarif de

1929-1931. Les vins sont des articles de luxe, catégorie C ; leurs droits, relativement élevés varient de 35 % à 50 %. En principe, le droit des boissons alcooliques est de 50 % ; ceux des sucres, de 10 % à 25 %. L'ensemble est d'une à trois fois supérieur au tarif de 1929 à 1931.

VI. *Tabac*. — Il appartient à la catégorie C des articles de luxe, aussi les droits, très élevés, atteignent à 50 %. *Les objets pour tabac* paient en principe 30 %. En outre, ils ont à payer un droit spécial de 32 ½ %. Chiffre double du tarif 1929-1931, et dix fois plus élevé que l'ancien tarif de 1842.

VII. *Papier*. — Le tarif de 1929-1931 est de 12 ½ % plus élevé que celui de 1842 ; le tarif de 1931 l'a augmenté de 2 ½ % ; les papiers paient en général 15 % *ad valorem*. L'augmentation n'est pas considérable, les papiers étant nécessaires à la propagande, et n'existant guère en Chine. Le droit est de 1,20 % unit par picul (8 cents de plus que le tarif d'autrefois en taëls). Les autres articles de papeterie paient 15 %.

VIII. *Produits animaux*. — Les tarifs ont été quadruplés en 1929-1931. Depuis 1931, il y a certaines modifications. Le « yart », le mouton, le bœuf, le chien et le loup, *non empaillés*, qui payaient 22 ½ %, paient 10 % de moins, mais, empaillés et séchés, ils paient maintenant 30 %, tandis que les

articles faits entièrement ou principalement de cuirs et de fourrures paient 40 %.

En outre, les droits de produits chimiques sont augmentés d'environ 5 %. Les bois, ainsi que les savons et les graines, paient à peu près la même chose qu'en 1929-1931. Les pierres précieuses (articles de luxe, catégorie C) paient 40 %.

IX. *Articles francs de droits.* — Ce sont, outre les livres, le riz et les céréales :

1° Les produits manufacturés étrangers faits à la machine qui ont obtenu une autorisation spéciale ;

2° Les marchandises importées en Chine depuis trois ans que l'on réexpédie sans toucher à l'emballage ;

3° Les articles spécialement autorisés qui sont destinés aux exportations ou aux musées ;

4° Les échantillons ou les modèles servant à la condition que leur nombre ne dépasse pas une mesure raisonnable ;

5° Les articles à l'usage des bateaux qui sont dans les ports ;

6° D'autres produits approuvés par décret.

SECTION II

NATURE ET CRITIQUE DU TARIF DE 1931

Le tarif de 1929-1931 continuait celui de 1843 ; le tarif de 1931 continue celui de 1929. Un seul changement : l'augmentation des droits pour certains articles de luxe, très peu nombreux, et destinés à la classe supérieure ; cette légère augmentation ne peut influer sur leur vente en gros. Elle ne dépasse jamais 50 % ; en Amérique, en Europe, au Japon, les droits peuvent atteindre 100, 200, 300 ou même 400 %. En fait, le pourcentage prévu est rarement atteint : on le calcule, en effet, sur le prix de vente en gros, à Shanghai, pendant la dernière année, qu'a étudié le comité d'enquête des prix des marchandises à Shanghai. Il s'agit de 1927. Or les prix ont beaucoup changé. Et pourquoi se baser uniquement sur les prix de Shanghai ? On aurait dû, tout au moins, prendre la moyenne des prix dans les ports importants, Tien-Tsien, Dairen, Hankéou, Canton... Comme le nombre des droits spécifiques est les 4/5 du total, leur mauvaise évaluation a une grosse influence sur les recettes.

Une chose plus grave, et significative, c'est le tarif des cotonnades. Elles occupent la première place, soit dans le total des importations, soit dans les affaires entre la Chine et l'Angleterre ou le Japon. Ce sont des articles de très large consomma-

tion. En 1929, ces articles seuls se montaient à 174.226 774 HK Tls, tandis que la recette totale était de 1.265.778.821 HK Tls ; si nous y ajoutons le chiffre d'affaires du coton brut (91.123.857 HK Tls) nous avons du 13,76 %. Or, rappelons-nous quel fut le sort des filatures de Shanghai après la guerre. Elles ne purent résister à la concurrence étrangère. Toutes les cotonnades chinoises, aujourd'hui, subissent une crise analogue. La protection du gouvernement leur serait absolument nécessaire. N'importe quel pays souverain, jouissant d'un tarif autonome, élèverait les droits, et comme il s'agit d'objets de large consommation, le Trésor en profiterait aussi. Qu'a fait la Chine ? Du tarif de 1929 à celui de 1931, il n'y a qu'une augmentation de 2 ½ % ; de 1842 à 1929, le droit additionnel prélevé était de 2 ½ % encore. De plus, le traité sino-japonais (26 mai 1930) range ses cotonnades parmi les articles de réciprocité, qui paient un droit minimum. Faut-il une preuve de plus pour établir que le tarif de 1931 *n'est pas autonome quant au fond ? Il n'a pas le caractère d'un tarif protecteur, et encore moins d'un tarif fiscal proprement dit.* Il est fait dans l'intérêt du commerce étranger avec un peu le souci des recettes gouvernementales chinoises. *Entre 1842, 1929 et 1931, il n'y a eu qu'une différence de degré, et jamais de fond. Mais ce qui caractérise essentiellement le tarif actuel et en fait un tarif aussi conventionnel et unilatéral que les précédents, c'est ce qu'on appelle l'accord de réciprocité.* Diffé-

rent de l'ancien régime, il amène un même résultat, à l'avantage des gros fournisseurs de la Chine : Angleterre et Japon. Cet accord surtout nous révélera que la douane chinoise n'est pas encore autonome.

SECTION III

L'ACCORD DIT DE RÉCIPROCITÉ ET LE TARIF DE 1931

1. On entend par *accord de réciprocité* l'application du tarif le moins élevé, pour certaines marchandises, entre les parties contractantes ; il est normal entre pays égaux. Tels articles sont des spécialités d'un pays A ; tels autres, d'un pays B ; A et B trouvent leur intérêt dans une entente qui leur permet d'élargir leur marché et de restreindre les charges de leurs consommateurs. Cette collaboration internationale est une très belle chose. Les traités de commerce la prévoient couramment. Mais elle suppose certaines conditions. N'oublions pas que la Chine, victime pendant un siècle de l'oppression économique des puissances, n'a pu développer ses industries, et que son commerce extérieur porte avant tout sur les matières premières. Voici les conditions dont nous parlons.

1° L'accord doit concerner certains articles spéciaux. Il exprime un échange et favorise les intérêts des deux parties. Or, sur le total des affaires exté-

rieures chinoises, à l'importation, les matières premières comptent pour 17 %, les articles de nécessité pour 25 %, et les articles de luxe pour 58 %. A l'exportation, tout au rebours, les matières premières sont de 51 %, les articles de nécessité, 28 %, les articles de luxe, 21 %. Comme le nouveau tarif frappe surtout les produits manufacturés, on a tout intérêt, sauf en ce qui regarde le thé et la soie, car taxer le moins possible les matières premières à l'importation est une pratique que suivent presque tous les pays ; leurs industries s'équipent ainsi de manière à soutenir la concurrence. Conclure un traité de réciprocité équivalait pour la Chine à chasser ses matières premières vers les marchés extérieurs, en échange d'articles manufacturés à prix élevés.

2° L'accord ne doit pas concerner des articles concurrents aux articles indigènes. Seuls des imbéciles accepteraient de nuire à leurs propres industries. La jeune industrie chinoise a peine à vivre, si elle est placée dans une situation inférieure ou même égale à celles des autres pays. Jamais on n'aurait dû oublier le point de vue protectionniste.

3° L'accord doit conserver des articles de nécessité. On taxe davantage les articles de luxe ; en diminuer le prix serait favoriser la dépense et compromettre l'économie nationale.

4° L'accord doit conserver des articles que les autres pays n'ont pas, faute de quoi les autres pays se trouvent dans une situation inférieure, et des conflits naissent. L'accord de réciprocité et

la clause de la nation la plus favorisée sont bien deux choses. Le premier a pour esprit le traitement inégal, tandis que le deuxième a pour esprit le traitement égal.

5° L'accord doit comporter une somme à peu près égale pour les deux côtés. Il ne s'agit pas seulement du nombre des articles, mais de leur valeur. Par exemple, le Japon exporte en Chine ses étoffes de coton blanc et de coton peint ; la Chine exporte au Japon ses étoffes de lin et de soie. Mais, dans les statistiques douanières, les étoffes de coton blanc se chiffrent par plus de 8 millions de HK Tls, et celles de coton peint par trente millions, tandis que les étoffes de lin montent seulement à 3 millions et les étoffes de soie à 300.000. Tenir compte du nombre des articles, et non de leur valeur, offrirait donc de gros inconvénients.

6° L'accord doit comporter une durée relativement courte. En effet, les cours des marchandises changent vite et quelquefois brusquement. La trop longue durée de l'accord nuirait aux industries nationales. Aussi la fixe-t-on généralement à un, deux ou trois ans.

7° L'accord doit être facilement révisable ou dénonçable, s'il devient contraire aux intérêts d'une partie contractante. Bien entendu il faut prévoir un certain délai.

8° Il ne doit être question d'accord qu'après l'établissement d'un tarif autonome. Car c'est la première ligne de défense : les concessions à l'étranger

ne forment que les arrière-lignes. Et telle est bien la procédure ordinaire (ce qu'on appelle *régime autonome réductible par voie de conventions*).

Cette question de la réciprocité s'est posée avec le Japon. Elle va parallèlement avec la question de l'autonomie douanière. Sitôt que la Chine eut parlé d'autonomie, le Japon parla de réciprocité. Il nous font donc jeter maintenant un coup d'œil en arrière sur les relations sino-japonaises.

SECTION IV

HISTORIQUE DE L'ACCORD DE RÉCIPROCITÉ SINO-JAPONAIS

Le Japon trouvait, à cet accord de réciprocité, un intérêt que ne partageaient point d'autres puissances. Les puissances exportent en Chine des produits fins et chers, dont une hausse faible n'affecte point la vente ; mais le Japon, vendeur d'articles grossiers et bon marché, subit immédiatement le contre-coup de l'augmentation des droits. Il a donc toujours cherché à les maintenir très bas. C'est la raison principale de son attitude hostile à l'autonomie douanière, et de l'insistance qu'il mit ensuite à poser comme condition un accord de réciprocité. Cet accord seul pouvait maintenir sa prépondérance. Jusqu'à ce qu'il l'eût obtenu, il différa de reconnaître l'autonomie. Son représentant, dès la conférence

spéciale de Pékin (1925) indiquait les éléments principaux de l'accord :

1^o La mise en vigueur du tarif autonome devra coïncider avec l'accord de réciprocité ;

2^o Les articles compris dans l'accord seront les suivants :

a) Pour la Chine : coton, résidus de haricots, haricots et accessoires, fer ;

b) Pour le Japon : coton manufacturé, fil de coton, sucre, produits de la mer, papiers et accessoires ;

3^o Le tarif conventionnel sera de 7 1/2 % *ad-valorem* ;

4^o La validité de l'accord sera de dix ans et pourra être prolongée automatiquement.

Ces conditions n'ont pu entrer en discussion, les autres puissances s'en étant désintéressées. D'ailleurs, l'opinion chinoise s'y montrait absolument défavorable, pour plusieurs raisons :

1^o L'échange des matières premières chinoises contre les articles manufacturés japonais, c'est une fausse réciprocité.

2^o Un accord sur ces articles manufacturés japonais pourrait empêcher le développement des usines chinoises fabriquant des articles similaires ;

3^o L'accord ne devrait pas être conclu avant la promulgation du tarif autonome, mais *après* ;

4^o La durée de l'accord prévu par le Japon est trop longue. Et, de plus, les articles compris dans l'accord sont trop nombreux.

Tandis que les autres puissances négociaient avec

la Chine des traités de commerce reconnaissant en principe l'autonomie douanière, le Japon se tut. Une fois seulement tous les traités signés, il jugea sage d'entrer en relations avec Nankin. Les discussions se poursuivirent un an et demi. Le 6 mai 1930, enfin, l'on arrive à la conclusion d'un nouveau traité de commerce. *Ce traité est néfaste pour l'autonomie douanière de la Chine, pour ses jeunes industries, et pour ses recettes fiscales.* Une fois de plus, le régime conventionnel unilatéral continue.

Ce traité a d'ailleurs précédé la mise en vigueur du tarif soi-disant autonome de 1931. Il ne s'est point basé sur ce tarif. *Petit fait, qui suffit à révéler une fois de plus combien l'autonomie douanière est inexistants en réalité.*

SECTION V

EXAMEN DU TRAITÉ DE COMMERCE SINO-JAPONAIS

Le traité de commerce sino-japonais restera sans doute aussi célèbre que le traité sino-britannique de Nankin. Celui-ci établissait *directement* un régime conventionnel unilatéral ; le traité-japonais l'établit *par un moyen détourné*. Mais le résultat seul compte, et c'est le même.

Le traité se compose de cinq articles, avec quatre annexes et des notes échangées.

Dans le premier article, le Japon reconnaît à la Chine le principe de son autonomie douanière. Le troisième mentionne que ce traité fera corps avec les annexes du traité de navigation qui va être promulgué bientôt. Le quatrième prévoit un texte chinois, un texte japonais et un texte anglais, ce dernier faisant loi. Le cinquième indique que le traité produira ses effets, dix jours après la signature, soit le 16 mai 1930. Mais l'article principal, c'est l'article 2.

Il comprend trois paragraphes distincts, dont le premier règle le traitement des nationaux, le deuxième, le traitement des marchandises, et le troisième, le traitement des bateaux. Tous correspondent, sous différentes formes, à la clause de la nation la plus favorisée. Deux points cependant sortent du droit international et entrent dans le régime conventionnel unilatéral. En premier lieu, le traitement le plus favorisé ne s'applique pas seulement au tarif d'importation, mais s'étend jusqu'aux bateaux et à toutes les choses qui ont un certain rapport avec le tarif douanier ou avec les bateaux. Puis, on entend généralement ce traitement par rapport à un Etat tiers, non par rapport aux nationaux de chaque partie contractante. Or, c'est par rapport aux nationaux chinois et non aux Etats tiers qu'on entend le traitement le plus favorisé dans le traité sino-japonais. En ce qui nous concerne, il faut lire les annexes et les notes échangées. Dans l'annexe I, on trouve la réglementation suivante :

« A compter du jour de la mise en vigueur du présent accord, le gouvernement chinois s'engage à maintenir le tarif de la première, de la deuxième et de la troisième catégorie dans la partie A du tableau ci-joint pendant une durée de trois ans et à maintenir en même temps le tarif de la quatrième catégorie du même tableau pendant un an. Ces tarifs, sont les tarifs d'importation les plus élevés qu'on percevra sur les marchandises indiquées dans ces catégories pendant lesdites durées à l'égard du Japon et pour ses matières premières ou ses articles manufacturés à l'importation en Chine ; cependant en ce qui concerne l'augmentation du tarif, elle n'entre pas dans l'annexe pour ce qui a été réservé par la déclaration du gouvernement dans le tableau ci-joint (cependant il ne peut pas non plus dépasser la limite de 2 1/2 % *ad valorem*).

A partir de la mise en vigueur du présent accord, le gouvernement japonais s'engage à maintenir le tarif des trois espèces de marchandises dans la partie B du tableau ci-joint pendant une durée de trois ans. Ce tarif sera le tarif le plus élevé pendant la dite durée aussi bien pour les matières premières que pour les articles manufacturés indiqués dans ces trois espèces de marchandises importées de Chine au Japon.

Le tableau dont il est question comprend deux parties. La partie A énumère des marchandises japonaises vendues à la Chine : elles se divisent en 4 grandes catégories, dont la première est celle des

manufactures de coton, et qui occupent 33 numéros dans le tarif d'importation chinois. Tous ces numéros désignent des cotonnades grossières ou fines. La Chine est le seul pays du monde où le Japon puisse les écouler. Chaque année, le total des importations pour chacune de ces pièces (*shirting-sand shetings*, ou flanelle, ou flannelette, de simple ou « *will* » tissus, ou pièces de cotonnade blanche) monte à une somme de 10 à 20 millions de HK Tls. Elles font donc à l'industrie chinoise une sérieuse concurrence.

D'après la nouvelle réglementation, il faudra maintenir à leur sujet, pendant trois ans, le tarif 1929-1931, et même après ces trois ans il subsistera une limite pour l'augmentation du tarif. De plus, pendant ce temps, le Japon aura le privilège spécial de transporter ses usines de cotonnades en Chine. — La deuxième catégorie de la partie A comprend des articles de pêche ou des produits marins. Ce sont aussi des articles que le Japon vend couramment à la Chine. Les numéros qui y sont indiqués se rapportent à la biche de mer, la morue, « *cuttle, cutal ficle, scourd long* », ou hareng salé, tous articles de consommation courante. A elle seule, l'importation du hareng salé atteint chaque année une somme de cinq ou six millions. Celles du *cuttle* et du *cuttle fish* arrivent chacune à une somme de quatre ou cinq millions, toujours en HK Tls. Le total des importations de cette catégorie monte à trente millions. Pour elle

aussi, toute augmentation des droits est interdite pendant trois ans. — La troisième catégorie porte sur la farine, qui concurrence aussi sérieusement la meunerie chinoise. Enfin les divers comprennent le sucre, la porcelaine, les boutons, les parapluies.

Passons à la partie B du tableau, et examinons quel est le traitement privilégié fait par le Japon aux marchandises chinoises. Première surprise : il n'y a que trois articles à recevoir ce traitement privilégié. De plus, ces trois articles — étoffes de laine, de soie, de broderies — n'occupent pas une place bien importante dans le total des exportations chinoises. Les marchandises japonaises privilégiées comprennent 67 numéros et 110 espèces ; les articles chinois privilégiés ne sont que de onze espèces, groupées sous trois numéros. La Chine n'aurait-elle donc pas d'autres articles dignes de recevoir le même traitement ? Comparons maintenant le total des exportations favorisées dans les deux cas : il y a une différence formidable. Celles du Japon en Chine dépassent 101 millions de HK Tls, celles de Chine au Japon ne dépassent guère 6 ou 7 millions. Enfin, parmi les centaines d'articles japonais mentionnés, les 9/10 environ paient seulement 7 1/2 % ; quatre paient de 10 à 12 1/2 %, un seul paie 17 1/2 % ; tandis que le tarif soi-disant privilégié du Japon, pour l'étoffe de lin, c'est 12 à 80 dollars par cent Kins (environ 70 kilos), soit 15 à 100 %, et pour l'étoffe de soie, c'est 100 % *ad valorem*.

Escroquerie et réciprocité ? Autonomie ou ser-

vage ? Le simple jeu de la « clause de la nation la plus favorisée » assure des avantages semblables à l'Angleterre et à d'autres pays. Nous en revenons toujours à notre thèse : *l'autonomie douanière n'existe qu'en principe, sur le papier, et non en fait.*

CHAPITRE QUATRIÈME

Les régimes spéciaux de la douane chinoise

SECTION I

RÉGIME SPÉCIAL DE LA DOUANE CONTINENTALE

La Chine est le pays des anomalies. Nos lecteurs européens n'ont pas l'habitude de distinguer entre « douanes maritimes » et « continentales » : les mêmes tarifs, dans tous les pays du monde, s'appliquent aux frontières de terre et de mer. La Chine, au contraire, jusqu'en 1931, avait deux douanes tout à fait différentes, bien qu'en principe celle des frontières continentales dépendît de l'inspecteur général des douanes. Nous croyons utile d'en parler en terminant cette première partie, et sans toutefois nous y attarder ; car la chose est plutôt historique qu'actuelle. Après quoi nous montrerons comment on est arrivé à l'unification présente.

§ 1. — Régime des douanes continentales avant 1931.

L'Océan ne borne la Chine que d'un côté; les trois autres frontières sont terrestres. La plus longue, celle de Russie, commence au Turkestan, longe la Mongolie, et se continue jusqu'au Nord et au Nord-Est de la Mandchourie. Puis viennent celles des Indes, de la Birmanie, au Sud-Ouest, — de l'Indo-Chine, au Sud — et de la Corée, au Nord-Est.

Jusqu'à la seconde moitié du *xix*^e siècle, les pays au sud du Tibet, la Birmanie, l'Indo-Chine, la Corée, étaient effectivement tributaires du Céleste-Empire. La politique traditionnelle consistait à « bien traiter les gens de loin », la Cour considérait cette attitude comme son devoir et son honneur, aussi n'était-il jamais question de douane, au sens actuel du mot. Même avec la Russie qui n'était nullement tributaire, il n'y avait pas non plus de douane proprement dite. Car l'Empereur la considérait aussi comme « gens de lois ».

I. Le commerce officiel entre la Chine et la *Russie* commence au traité de Niptchou (1689), le premier que la Chine ait jamais conclu avec les puissances. Vinrent ensuite le traité de Kaketou (1727), le règlement de commerce de l'Ili et du Tarbaghataï (1851), le traité de Haï-Hong (1858), celui de Tien-Tsin (1858) et celui de Pékin (1860). Jusqu'à

cette date, pendant près de deux siècles, il n'y eut, en principe et en fait, aucun droit à payer d'un côté ni de l'autre. Depuis la conclusion, en 1860 du règlement du commerce de terre, le régime d'exemption fut supprimé ; on le remplaça dès lors par un régime différent, que suivirent plus ou moins les autres pays limitrophes de la Chine, et qu'on peut appeler *régime différentiel*. Le droit à payer était en principe moins élevé que celui des frontières maritimes. Sauf en certaines régions franches de douane (la zone de cent lis — 70 kilomètres — des deux côtés de la frontière) et certaines autres provisoirement affranchies, ainsi l'Ili, le tarif d'importation était les deux tiers du tarif maritime. De même pour la sortie.

II. A l'instigation du Japon, la Corée se déclara indépendante en 1889, et conclut un traité de commerce avec la Chine. Devenue protectorat japonais après la guerre sino-japonaise, elle vit se développer les échanges entre le Japon et la Mandchourie. En 1913 fut établi un règlement concernant la diminution des droits pour le transport des marchandises. Il prévoyait le même régime qu'avec la Russie, c'est-à-dire les deux tiers des droits maritimes.

III. L'*Indo-Chine* fut cédée à la France par le traité de 1885. Un règlement de commerce fut conclu l'année suivante. Il sera suivi, en 1896, par une annexe de clauses spéciales de commerce. Voici, en résumé, le régime que ces accords déterminèrent :

1^o Le commerce se faisait exclusivement aux

quatre villes frontières de Long-Tchéou, Montse, Tsemo, Koko ;

2^o Le tarif d'importation correspond aux 7/10 du tarif de la douane maritime. Les articles dont les droits ne sont pas marqués dans le tarif sont taxés de 5 % d'après la valeur évaluée, comme à la douane maritime.

3^o Le tarif d'exportation correspond aux 6/10 du tarif de la douane maritime. Les articles non marqués dans le tarif paient 5 % *ad valorem*, comme à l'importation.

III. L'Angleterre, après avoir élargi ses *frontières indiennes* durant tout le xix^e siècle, s'est annexé la *Birmanie* en 1886. Un règlement de commerce et de frontière entre la Birmanie et le Yunnan fut suivi d'une annexe et de clauses spéciales dans le traité sino-birman de 1897. Le régime correspond à celui des frontières indo-chinoises : le tarif d'importation est les 7/10 du tarif d'importation maritime, le tarif d'exportation les 6/10 du tarif d'exportation maritime. Entre le Tibet et les Indes, la situation est définie par le traité sino-britannique de 1893, un supplément à celui de 1906, et un règlement de commerce entre le Tibet et les Indes en 1908. D'une façon générale, on supprime tous les droits d'entrée et de sortie. C'est le régime d'exemption qu'on applique.

§ 2. — L'unification des douanes continentales et maritimes.

La question fut débattue à Washington en 1921. M. Boren, président du « sous-comité de la douane chinoise », réclamait dans son projet l'égalité d'opportunités pour les pays à traité avec la Chine et la suppression du tarif différentiel pour la douane continentale. M. Wellington Koo, représentant de la Chine, soutint également cet avis, pour trois raisons :

1^o Le tarif différentiel avait été établi pour compenser la difficulté des transports. Ainsi la Russie, devait transporter ses marchandises à dos de chameaux. Maintenant cette difficulté n'existe plus. Partout, sauf entre la Birmannie et le Yunnan, il y a des chemins de fer. Les frais ont grandement diminué ;

2^o Le tarif différentiel prive le gouvernement chinois d'une recette de \$ 2.000.000 à 3.000.000 chaque année.

Ces deux arguments n'auraient pas suffi. Peu importe aux puissances la facilité des transports ou les recettes gouvernementales chinoises. Mais la situation contredirait le principe de la porte ouverte : « La Chine est à tous ». Les États-Unis, et les autres pays dont le commerce se fait uniquement par mer, ne pourraient admettre un régime qui favorisait la France, l'Angleterre, le Japon, la Russie. Ils exigèrent l'égalité de droits.

Malgré une discussion assez vive entre les plénipotentiaires français, japonais, chinois, la règle générale de l'unification des deux tarifs fut adoptée.

Le gouvernement de Nankin, en même temps qu'il promulguait le tarif de 1929, décrétait la suppression du régime différentiel ; désormais, le tarif douanier maritime devait s'appliquer également aux douanes continentales. Par suite de difficultés avec la France et le Japon, l'unification ne se réalisa pleinement qu'à la conclusion du traité de commerce sino-japonais (1930). Dès le premier jour de l'année 1931, la suppression de tous les droits intérieurs a eu lieu aussi. *Maintenant le mot douane comporte le même sens qu'en Europe. Il désigne la barrière-frontière, qu'elle soit maritime ou continentale.*

SECTION II

RÉGIME SPÉCIAL DOUANIER DES CONCESSIONS

L'unification des douanes maritimes et terrestres laisse subsister une autre anomalie : le régime douanier des concessions.

Depuis l'occupation de Tsing-Tao par l'Allemagne (6 mars 1894), un courant irrésistible, on le sait, parut devoir entraîner le partage de la Chine. Seuls les Etats-Unis restaient fidèles au principe de la porte ouverte. Les puissances occupèrent un grand

nombre de ports : la France reçut Kouang-Tchéou-Wan, l'Angleterre Wei-Hei-Wei, le Japon Dairen, sous la forme d'un bail de 99 ans renouvelable à l'infini. C'était une forme inédite d'annexion. De ces ports, que les étrangers administraient en maîtres, on peut dire qu'ils constituaient autant d'Etats dans l'Etat.

Le régime spécial douanier des concessions fut inauguré par les Allemands à Tsing-Tao. Les Japonais, à Dairen, l'imitèrent purement et simplement (sauf quelques modifications sans aucune importance). Après la guerre de 1914-1918, ils conquièrent Tsing-Tao et le rendirent à la Chine, en posant de grosses conditions. *Le régime spécial ne concerne donc plus que Dairen.* Inutile d'en retracer minutieusement l'historique. Bornons-nous à rappeler qu'en 1907, le représentant japonais et l'inspecteur général des douanes M. Hart conclurent un accord douanier et un règlement de navigation en sept articles, identiques à l'accord douanier concernant Tsing-Tao (19 avril 1899) et au règlement de navigation (8 avril 1904) entre l'Allemagne et la Chine. En voici les caractéristiques :

1^o Tout le personnel doit être japonais.

2^o Le tarif d'importation ne s'applique pas aux marchandises qui sont débarquées dans la concession et qui n'en sortiront pas, mais seulement aux marchandises étrangères destinées à être transportées à l'intérieur de la Chine en vue d'une vente ; si

ce sont des marchandises chinoises, elles paieront le droit de cabotage.

3^o Le tarif d'exportation ne s'applique pas aux objets manufacturés et aux produits de la concession ni aux marchandises étrangères qui sont exportées à l'étranger ; ces articles sont exempts de tout droit. Sont frappées de droits d'exportation, seulement les marchandises de l'intérieur du pays qui traversent la concession pour être exportées.

D'autres concessions, par exemple Kao-Loun près de Hongkong et Wei-Haï-Wei dans le chantong, sont traitées par les Anglais comme leur propre territoire. Il ne peut en être question ici, puisque les douanes chinoises n'y existent même pas. Notons cependant que Wei-Haï-Wei vient d'être restitué à la Chine (1930).

DEUXIÈME PARTIE

RECETTES ET DÉPENSES DOUANIÈRES

On a pu voir que le tarif conventionnel et unilatéral de la Chine permet l'écoulement des marchandises étrangères, entrave le commerce indigène, et n'a même pas un vrai caractère fiscal. Il nous reste à étudier l'emploi de ses recettes. Ils permettront de constater que, sur le peu de recettes procurées par la douane, une très grosse partie ou même la totalité est destinée à payer les dettes étrangères qui ont généralement pour origine les guerres voulues par les puissances. Ainsi la douane entière travaille pour les puissances. De plus ces recettes, qu'elles servent au paiement des dettes ou au gouvernement chinois, sont déposées intégralement dans certaines banques étrangères. Nous étudierons successivement ces deux importantes questions.

Les recettes douanières sont très claires ; toutes figurent dans les rapports du commerce extérieur chinois, rédigés par l'inspecteur général des douanes. Bien que les dépenses soient moins claires, on peut en connaître aujourd'hui la généralité.

On entend par recettes douanières celles qui proviennent des divers droits analysés plus haut : droits d'importation, d'exportation, de réimportation, demi-droits de transit à l'intérieur, droits de tonnage. Elles vont toujours en augmentant. Entre 1877 et 1897, on percevait en moyenne plus de 10 millions de HK Tls. ; l'année suivante (1898), la somme monta à 21 millions ; après une baisse passagère en 1899, le total se maintint, entre 1901 et 1904, au-dessus de 20 millions ; entre 1905 et 1906, il passe à 30 millions ; il diminue légèrement en 1907 et 1908, puis revient, de 1909 à 1912, au-dessus de 30 millions ; en 1913, il atteint 40 millions ; il fléchit de nouveau entre 1914 et 1918, par suite de la guerre ; dès 1919, après la révision du tarif, il monte à 46 millions, puis, de 1920 à 1922, à 50 millions, et, en 1923 (nouvelle révision du tarif) à 63 millions ; le chiffre, en 1924 et 1925, est de 69 millions. Il s'élève encore. Cette augmentation n'est d'ailleurs pas un bon signe : elle veut dire que le goût de luxe s'est développé et que les industries nationales restent désarmées en face de la concurrence.

CHAPITRE PREMIER

Recettes douanières et dettes étrangères

Les dépenses de la douane chinoise sont de quatre catégories :

- 1° Les frais de perception ;
- 2° La tranche livrée au gouvernement chinois pour son maintien ;
- 3° Les paiements du capital et de l'intérêt des dettes étrangères ;
- 4° Les paiements du capital et de l'intérêt des dettes intérieures.

Le paiement des dettes étrangères occupe, à tout point de vue, la place la plus importante. Celui des dettes intérieures et la tranche livrée au gouvernement chinois font un bloc. On leur attribue le « reste », après s'être acquitté des obligations internationales. S'il n'y a pas de reste, tant pis. La somme touchée n'est donc pas fixe et même la Chine peut ne rien toucher du tout. C'est pourquoi nous examinerons exclusivement le paiement des dettes étrangères.

I. — Les dettes étrangères.

Si l'on tient compte de l'accumulation des intérêts, les dettes étrangères de la Chine sont très lourdes. Elles ont toutes une origine commune : la guerre. Les unes résultent de défaites extérieures, les autres de troubles civils, les autres enfin des conséquences qu'ont entraînées les opérations militaires.

Le premier emprunt étranger contracté par la Cour Impériale date de 1865 : à partir de là, comme si une digue s'était rompue, les dettes étrangères augmentent à flots, et bientôt submergent les finances de l'Etat ; le gouvernement, après avoir hypothéqué la presque totalité de ses recettes, ne trouve plus d'autre ressource que de continuer à faire emprunt sur emprunt. Le résultat, ce fut l'inertie dont nous avons constaté les suites désastreuses. Un historique rapide des emprunts illustrera ce que nous venons de dire.

Première période (1864-1894). — Il ne s'agit encore que de tout petits emprunts. Remboursés depuis longtemps, ils n'ont plus de rapport avec notre sujet. Leur raison était de parer aux guerres de l'Ili (Turkestan chinois), de Formose, et de Corée, à la suite des troubles formulés et exploités par la Russie et le Japon. Les prêteurs visaient seulement, à cette époque, un but économique.

Deuxième période (1894-1902). — Désormais les prêteurs visent à un but politique. Le bloc financier franco-russe et le bloc franco-allemand se disputent les faveurs chinoises. Il en résulte même, pour la Chine, des conditions favorables. Le total des emprunts, pendant cette période, atteint 54 millions de livres sterlings. Certains d'entre eux n'ont pas encore été remboursés. Ce sont :

- 1^o Les emprunts russo-français 4 % 1895 ;
- 2^o Les emprunts anglo-allemands 5% 1896 ;
- 3^o Les emprunts anglo-allemands 4 % 1898.

Tous ces emprunts sont destinés à la guerre sino-japonaise ou à ses conséquences.

Troisième période (1902-1913). — A la suite de la guerre des Boxeurs (1900) les puissances ont infligé à la Chine une indemnité de 450 millions de HK Tls. Le paiement se fera pendant 39 ans. Ce qui est terrible, c'est qu'on exige en outre un intérêt de 4 %. Voilà la dette étrangère la plus considérable de la Chine. Elle vient aussi de la guerre.

Quatrième période (depuis 1913). — Elle se caractérise par une entente financière internationale. L'emprunt le plus célèbre de cette période est « l'emprunt de réorganisation », qui s'adressait à un consortium bancaire de quatre puissances : Allemagne, Angleterre, France, Japon, Russie. Il monte à 25 millions de livres sterlings.

Après l'indemnité des Boxeurs, la dette extérieure chinoise la plus considérable est l'indemnité de

guerre sino-japonaise (200 millions de HK Tls).

Pour faire face à ces dettes, à moins d'hypothéquer des recettes sûres, on est obligé d'emprunter à des banques. Le plus grand créancier de la Chine, c'est la Hongkong Bank qui a son siège à Hong-kong et sa grande succursale à Shanghai. Quand on débarque au quai de Hoang-Pnu, on voit de loin son majestueux palais. Puis viennent des banques, japonaises, russes, allemandes, américaines.

Les garanties exigées varient. Au début elles se bornaient aux recettes douanières. A la deuxième période on y ajoute la gabelle (impôt sur le sel) et les likins (droit de circulation). Dans la troisième, on y sjoute en outre les droits majorés des douanes régulières, et leur administration, dans la zone de 50 lis autour des ports. Dans la quatrième, on prévoit même la main-mise sur l'administration de la gabelle, au cas où le gouvernement ne pourrait payer dans un certain délai. *En un mot, tout ce qu'on peut hypothéquer, le gouvernement l'a fait.* Mais la douane et ses recettes demeurent la principale garantie. C'est en elles qu'on a le plus confiance.

§ 2. — Le paiement des dettes étrangères.

Les recettes douanières sont très étendues. Elles comprennent celles de la douane maritime, de la douane continentale, de la douane régulière subordonnée à la douane maritime.

Pour se^{re} garantir contre tout risque, les puissances se sont d'abord occupées de maintenir l'organisation douanière. Ce maintien est prévu dans les contrats avec le bloc anglo-allemand. Une première fois, la durée est de 35 ans, et ensuite de 45 ans. En outre, on entend progressivement la compétence de la douane maritime ; on lui annexe les douanes fluviales, puis les douanes régulières à l'intérieur du pays.

Ce régime continue jusqu'à la révolution de 1911. Les recettes, à cette date, n'allaient pas encore toutes au paiement des dettes étrangères ; le gouvernement conservait le droit d'administration. Mais depuis, tout a été changé ; les recettes se concentrent dans la seule main de l'Inspecteur général de la Douane, qui est toujours un Anglais. Cela veut dire que la perception, l'administration, le dépôt dans les banques, le paiement des dettes étrangères, tout passe par la douane, comme si c'était un organe absolument indépendant. Quand le gouvernement désire sa part, il lui faut l'autorisation de l'Inspecteur général, qui ne le satisfait pas toujours. En réalité, les finances de l'Etat chinois sont bien sous la surveillance et même sous l'administration effective internationale. Les étrangers peuvent être tranquilles.

Le mode de paiement est très simple. Il se fait à la fin de chaque mois par l'intermédiaire des banques internationales, suivant l'ordre des pays créiteurs et la somme qui leur est due.

CHAPITRE II

Les recettes douanières et la question de dépôt

En terminant le chapitre présent, nous avons déjà effleuré la question de dépôt. Elle est très importante pour l'économie nationale comme pour les finances de l'Etat. Les recettes douanières, nous l'avons dit, se concentrent entre les mains de l'inspecteur général. Celui ci les dépose en entier dans certaines banques internationales pour faire face aux dettes étrangères. D'où vient cette procédure ? et comment fonctionne-t-elle ?

SECTION I

HISTOIRE DE LA QUESTION DU DÉPOT

I. *Avant 1912*, jusqu'à la chute des Ts'ing, la douane chinoise, bien que déjà sous la tutelle étrangère, n'avait pas le droit de recevoir elle-même les taxes perçues ni de les administrer. D'autres organes s'en chargeaient.

Tout importateur, arrivé au port, devait faire une

déclaration à la douane. Celle-ci, après vérification, lui délivrait un certificat de paiement. Faute de banques chinoises authentiques, les droits étaient versés à des maisons d'argent, désignées par l'autorité compétente; le reçu permettait d'écouler les marchandises.

Quant à l'administration des recettes, elle appartenait au gouverneur du district où se trouvait la douane, par exemple, à Canton, au *Tao-Tai* (préfet) du lieu.

Toutes les recettes étaient affectées spécialement et uniquement au paiement des dettes étrangères, mais elles n'y suffisaient pas. Chaque province devait en outre fournir une certaine somme. Le gouverneur de Shanghai administrait ce revenu comme celui de la douane, et les répartissait entre des maisons analogues aux banques.

Il fallait rembourser certaines dettes deux fois par an, ainsi, par exemple les emprunts à la banque de Hongkong; d'autres n'étaient remboursées (amorties) qu'annuellement. Dans les deux cas, l'argent ne devait être versé qu'à l'échéance. Entre temps, les recettes étaient déposées dans des maisons chinoises.

Le capital et l'intérêt à payer chaque année atteignaient en moyenne 42 millions de HK Tls. Il y avait donc 3 millions et demi de taëls par mois qui pouvaient circuler sur le marché de Shanghai. Cette situation permit d'éviter un bon nombre de crises monétaires.

II. *Après 1912* la révolution vint tout bouleverser. Une anarchie momentanée règne dans le pays ; en 1912, la République fut bien établie, mais les provinces n'avaient plus versé leurs contributions au paiement des dettes étrangères. La Chine prenait figure de débiteur insolvable. Aussi modifia-t-on le régime des dépôts. Ils échappèrent désormais à l'Etat pour tomber sous l'administration de l'inspection générale et des banques internationales.

§ 2. — Le régime actuel des dépôts.

Le régime actuel des dépôts fut établi par le corps diplomatique le 30 janvier 1912. On l'appelle règlement provisoire en huit articles. En voici la traduction :

1. Le comité bancaire des puissances se compose des directeurs des banques que concernent l'indemnité des boxeurs et les paiements, capital et intérêt, des dettes contractées avant 1900 sous la garantie des recettes douanières et non remboursées jusqu'à maintenant.

Le dit comité, sous la présidence du chef de la douane à Shanghai, décidera les diverses questions concernant le paiement des dettes étrangères.

2. Les banques les plus intéressées, c'est-à-dire les trois banques de Hongkong, Tchéoua (sino-allemande), Tao Shon (sino-russe), administrent les recettes douanières de Shanghai.

A partir du 1^{er} janvier 1914, au commencement de

chaque mois, après qu'auront été payés complètement le capital et les intérêts des dettes contractées avant 1900 sous la garantie de la douane, le surplus sera réparti proportionnellement entre les banques qui s'opposent du capital et de l'intérêt des indemnités de la guerre, jusqu'au chiffre obligatoire que l'on doit payer mensuellement à chacune d'elles (paragraphe inséré par le corps diplomatique en décembre 1913).

3. L'inspecteur général devra faire un rapport à ce comité sur les recettes nettes de la douane, ceci jusqu'au moment où le gouvernement chinois pourra établir le paiement des emprunts et des indemnités.

4. L'inspecteur général fera envoyer une fois par semaine les recettes nettes des lieux de perception.

5. L'inspecteur général fera répartir chaque semaine au compte des emprunts et des indemnités, dans les trois banques : Hong-Kong, Té-Woua, Tao-Chou, les recettes nettes concentrées à Shanghai. Le chef de douane a le droit de payer les dettes à terme suivant l'ordre déterminé par le comité des banques dans l'article premier.

6. Si, à la fin de l'année 1912, la situation de la Chine n'est pas encore complètement rétablie, il devra faire totaliser le surplus des recettes de la douane et faire envoyer le compte au corps diplomatique qui décidera le mode d'emploi.

7. Le comité présentera au corps diplomatique de Pékin par l'intermédiaire des consuls de Shanghai, un rapport sur l'emploi des recettes douanières.

8° Les mesures ci-dessus mentionnées pourront être révisées toutes les fois que les circonstances l'exigeront.

Dès lors trois banques (Hongkong, Té-Woua, et Tao-Chou) étaient les dépositaires de toutes les recettes douanières. Les deux dernières ayant succombé pour différentes raisons, ce fut jusqu'à la fin de 1929, la banque anglaise de Hongkong qui servit presque uniquement de dépositaire. Toutes les recettes douanières, après avoir payé les frais de perception et d'autres dépenses spécialement autorisées, lui sont envoyées totalement et directement. Elles sont inscrites sous le nom de l'inspecteur général. Elles se divisent en trois parts; les deux premières, au compte des emprunts, et des indemnités, la troisième au compte des réserves. Les droits perçus par les douanes régulières dans la zone de 50 lis sont envoyés aussi directement à la banque de Hongkong et inscrits au compte des recettes douanières sous le nom de l'Inspecteur général. En 1929, le gouvernement a décidé que le dépôt sera désormais réparti entre les banques de Hongkong, d'Indo-Chine et de Tchongking (cette dernière est une banque japonaise).

§ 3. — Critiques sur le régime actuel du dépôt.

Dans ces dernières années, les recettes douanières ont de plus en plus augmenté. Elles atteignent à

présent un total d'environ 90 millions HK tls, soit plus de 2/5 des recettes totales. Chacun peut deviner quelles fâcheuses répercussions exerce sur l'économie nationale le dépôt de cette grosse somme dans certaines banques étrangères en Chine ou plutôt à Shanghai.

1° Il empêche d'abord le développement industriel de la Chine, en créant une pénurie d'argent sur le marché, tandis que les industries naissantes devraient pouvoir en trouver facilement et à des taux avantageux.

2° Le marché est aux mains des étrangers. Leurs banques, ayant beaucoup d'argent dans leurs caves, émettent des billets en grand nombre ; les banques nationales n'en peuvent rien faire. C'est un renversement des rôles.

3° Les capitaux nationaux, grâce au jeu des dépôts, sont utilisés par les spéculateurs étrangers. Ceux-ci s'enrichissent au détriment des Chinois. Le commerce extérieur en subit fâcheusement la conséquence ; on peut le constater d'après les faits.

4° Les échanges monétaires internationaux sont aux mains des étrangers. Comme la Chine n'a pas l'occasion ni le moyen de faire ses envois, elle est obligée de consentir aux exigences de banques étrangères et subit aussi de grosses pertes en raison du taux élevé qu'on lui impose.

5° Lors d'une crise monétaire (comme ce fut le cas récemment) la Chine se trouve paralysée. En effet, le rôle de la Hongkong Bank est de favoriser

le développement des affaires britanniques. Elle n'a pas l'obligation d'écouler son trésor sur le marché ; en fait, elle n'a jamais rien entrepris de semblable. Pour conjurer une crise monétaire, en Europe, il suffit quelquefois d'une déclaration ou d'une émission de billets. Mais, en Chine, où le public ne se fie qu'à l'argent liquide, de toutes autres mesures sont nécessaires. Il faut le noter en passant.

6° Le gouvernement n'a pas le moyen d'unifier sa monnaie et de mettre en vigueur *l'étalon-or*. La chose serait plus facile s'il disposait de quelque 400 millions HK. Tls déposés dans les banques étrangères. Elle paraît s'imposer, car le dollar est tombé, en un an, de 11 ou 12 francs à 5 ou 6 francs. Mais les fonds nécessaires manquent.

Tout ceci nous indique l'avantage qu'il y aurait à établir le système en vigueur sous Tsing. Au surplus, le règlement provisoire de 1912 en offre le moyen légal. Son article trois dit clairement que le dépôt dans les banques étrangères pendra fin lorsque la Chine reprendra ses paiements ; l'article 8 prévoit même que le régime pourra être modifié à tous moments lorsque les circonstances l'exigeront. Aujourd'hui, des banques modernes prennent naissance partout ; le gouvernement se déclare prêt à rembourser toutes les dettes étrangères quelle que soit leur matière. Une solution est fatale ; l'industrie, le commerce l'exigent ; mais les profiteurs hésitent toujours à renoncer à leurs droits acquis.

TROISIÈME PARTIE

ORGANISATION DOUANIÈRE

Il nous reste à étudier l'organisation douanière. Le tarif, et le contrôle financier de l'Etat chinois, résultent de la volonté effective des puissances ; pour la mieux réaliser, elles ont façonné, l'organisation présente, que nous pouvons considérer comme leur *organe exécutif*.

Les contrats d'emprunts et les traités l'établissent. Et l'on voit ce qu'a d'illusoire l'autonomie actuellement proclamée. Elle n'affecte que le tarif d'importation sous les graves réserves que nous avons indiquées ; mais l'organisation douanière, aussi bien que les comptabilités, restent complètement dans les mains des puissances. Un enfant comprendrait. Si *l'organisation est intacte*, comment soutenir qu'il y ait rien de changé ?

SECTION I

LE MAINTIEN DE L'ORGANISATION DOUANIÈRE : SA BASE JURIDIQUE

Aujourd'hui, l'organisation douanière chinoise, est complètement internationale. Tout le personnel dépend de l'inspecteur général, que protègent les traités ; le gouvernement ne peut rien contre lui. Comment en est-on arrivé à ce fait paradoxal ? Nous allons tâcher de l'expliquer.

Les transformations de l'organisation douanière chinoise comprennent trois périodes : 1854-1895, 1875-1912, 1912-1931.

Première période (1854 à 1895). — Depuis l'ouverture des cinq ports chinois au commerce extérieur (1842), jusqu'en 1854, la douane fut gérée par les gouverneurs des districts où elle se trouvait. Ainsi, à Shanghai, elle dépendait du *tao-tai* (préfet).

Vers 1854, la révolte de Taï-Ping bouleversa toute la Chine méridionale. Les insurgés occupèrent la ville chinoise de Shanghai, et le préfet, M. Wou, s'enfuit dans la concession internationale. La perception des droits fut interrompue. Alors, les consuls se mirent au service du préfet et organisèrent la douane dans la concession. Un accord (29 juin 1854) en fixe l'organisation : elle se compose du préfet et de trois membres chinois nommés respec-

tivement par les consuls de France, d'Angleterre et des Etats-Unis. En 1858, les règlements de commerce annexés au traité de Tien-Tsien, par leur article 10, l'étendent à tous les ports de commerce, et prévoient la nomination d'inspecteurs anglais. Cependant cette nomination n'est pas obligatoire et dépend du Cabinet Impérial. On peut voir ce dernier révoquer le premier inspecteur général, M. Lay (anglais) et le remplacer par M. Robert Hart à qui nous devons l'organisation douanière actuelle. Les étrangers employés à la douane, quel que fût leur grade, étaient donc *des fonctionnaires chinois* sujets au déplacement et à la destitution.

Deuxième période (1895-1912). — Après sa guerre malheureuse contre le Japon, la Chine dut verser des sommes considérables ; les seules indemnités de guerre montaient à 200 millions de HK. Tls. Il fallait emprunter. Entre autres, un consortium bancaire anglo-allemand fit par deux fois des prêts importants. Les contrats renfermaient cette mention : « Jusqu'à ce que les emprunts soient payés, le fonctionnement général de la douane doit rester dans le *statu quo*. » Cela veut dire tout simplement qu'avant d'avoir remboursé toutes ses dettes, la Chine n'a plus le droit de toucher à son organisation douanière. Le délai de paiement pour le premier emprunt est de 35 ans et pour le second de 40.

Par suite de ces contrats, la situation de l'inspecteur général est devenue quasi-inamovible. Le

gouvernement n'a plus le droit de le destituer ou de le déplacer. Lui, a tout pouvoir sur le personnel. Cependant « un bureau de surveillance » du gouvernement chinois conserve théoriquement un droit de contrôle. En fait, il ne peut que se taire.

Troisième période (1912-1931). — La révolution suspend momentanément le paiement des dettes. Saisissant l'occasion, les puissances font un troisième pas : cette fois-ci leur autorité est complète. La perception des droits, leur administration, qui restaient chinoises, passent en des mains étrangères ; les recettes, comme nous l'avons vu, sont payées à des banques étrangères qui les gèrent effectivement.

La douane soi-disant chinoise n'est plus qu'une douane internationale qui sert à des fins impérialistes.

SECTION II

ORGANISATION ACTUELLE DE LA DOUANE CHINOISE

Malgré les changements survenus dans le tarif depuis quelques années, l'organisation douanière reste immuable. Fixée par contrat, elle préoccupe relativement peu l'opinion publique. Il n'y a pas de grands inconvénients, semble-t-on croire, à ce qu'elle soit aux mains des étrangers, pourvu que ceux-ci servent la Chine en bons fonctionnaires et

obéissent à leurs supérieurs chinois. Néanmoins, on pourrait concevoir des remaniements utiles, qui porteraient sur le statut du personnel étranger plutôt que l'organisation douanière elle-même. Celle-ci est la meilleure du gouvernement chinois, très concentrée, très efficace; M. Wellington Koo, à Washington, avait promis qu'on n'y toucherait pas. Et il n'entre pas dans notre pensée de nier les mérites de l'ancien inspecteur général Robert Hart.

Distinguons, pour bien comprendre, le principe et le fait.

Au point de vue théorique. — Le régime douanier est, pour ainsi dire, un système de contrôle à deux degrés dont chacun est lui-même double : douane d'un art, bureau de contrôle de l'autre. Expliquons-nous plus clairement. L'organisation douanière proprement dite comprend en premier lieu l'inspectorat général et en second lieu les douanes attribuées à sa direction. Parallèlement, il y a, d'abord, un service douanier au ministre des Finances, et ensuite, un inspecteur de douane en second.

L'inspectorat général nomme les commissaires des douanes et tout le personnel qui s'y rapporte. Le service des douanes nomme les inspecteurs. D'après les traités et le règlement, le service des douanes et les inspecteurs des douanes sont les supérieurs de l'inspectorat général et des commissaires. En voici la démonstration.

Dans l'article 10 du règlement de commerce annexé au traité de Tien-Tsin, et déjà cité, une disposition affirma la faculté pour le ministère des Affaires étrangères d'inviter les étrangers comme auxiliaires dans les affaires douanières. Ces étrangers — inspecteur général, commissaires, etc. — sont donc purement des employés du gouvernement chinois ; et celui-ci a le pouvoir de tout supérieur.

Dans le règlement concernant le recrutement étranger pour la douane chinoise (art. 3), nous lisons : « Si, parmi les commissaires et les assistants de tout genre des douanes, il y en a qui ne travaillent pas bien, c'est le devoir des inspecteurs de faire des rapports détaillés au ministre du Commerce et des Affaires étrangères (Tsoun Li-Yamen) et d'en informer l'inspecteur général en vue d'une punition. » Le titre d'inspecteur se justifie donc.

Nous lisons encore (art. 7) : « ... pour toutes les affaires de service, ce sont naturellement les inspecteurs qui en ont la direction. Ainsi, les affaires dont s'occupent les commissaires des douanes sont les affaires qui appartiennent aux inspecteurs. » Ainsi, les commissaires étrangers sont bien les employés du service douanier chinois, nommés seulement par l'inspecteur général, mais leurs pouvoirs sont conférés par le service, ou le gouvernement, et contrôlés par le service.

Enfin l'article 8 ajoute : « ... cependant lors de la discussion ou du travail pratique, ils (les commis-

saires) doivent suivre de préférence l'avis des inspecteurs, jamais il ne faut avoir l'intention d'empiéter sur leurs pouvoirs ou de faire des complaisances aux autres... » L'autorité chinoise reste bien l'autorité véritable.

Voilà pour la théorie. Mais en fait, c'est l'inverse. Les fonctionnaires étrangers dominent totalement leurs collègues chinois. Le service des douanes et ses inspecteurs n'ont rien à dire ; ils touchent leurs honoraires, voilà tout. Au plus signent-ils les rapports et les transmettent-ils soit au ministère des finances soit au service des douanes. L'inspecteur général et les commissaires, omnipotents, n'ont pas à demander un avis quelconque. Leurs affaires ne regardent qu'eux ; à leurs yeux, le service des douanes, les inspecteurs sont non existants. Par suite de cet escamotage, des fonctions honorables ont passé à l'état de sinécures parasitaires.

Comment en est-on arrivé à ce résultat paradoxal ? Il y a plusieurs raisons.

1° La principale découle des garanties stipulées dans les contrats et les traités ou règlements internationaux. Ils définissent la situation de l'inspecteur général et de son personnel, qu'il nomme lui-même.

2° En outre les créanciers de la Chine ont pleine confiance en l'inspecteur général et en son organisation. Le gouvernement, qui donne les recettes douanières en garantie de ses dettes, est obligé de suivre docilement les avis de l'inspecteur général.

3^o Ajoutons à ces raisons l'ignorance et l'inexpérience des gros fonctionnaires du service des douanes ainsi que des inspecteurs. Ces défauts tiennent particulièrement au changement continu de ces personnes.

Ces remarques faites, il nous faut décrire, de manière très succincte, l'organisation de la douane

1^o *Au premier degré*, c'est l'inspectorat général, qui siégeait autrefois à Pékin, aujourd'hui à Nankin, toujours auprès du gouvernement central. Il se compose de 6 secrétaires : secrétaire général, secrétaire de statistique, secrétaire de contrôle, secrétaire du personnel, secrétaire non résident. Il y avait encore un vice-inspecteur général ; on l'a supprimé ; le secrétaire général actuel remplit ses fonctions. Le moniteur chinois s'occupe des réductions, le secrétaire de statistique et du contrôle gèrent, par rapport à l'ensemble de la douane, les questions que leur titre implique ; celui du personnel dirige les promotions, les mutations, et tout ce qui s'y rapporte ; le secrétaire non résident, qui vit à Londres, n'a que peu d'attributions. Ils sont tous étrangers, sauf le secrétaire chinois. Encore est-il arrivé qu'un étranger fût nommé à ce poste.

Au deuxième degré viennent les douanes. Elles ont chacune à leur tête un commissaire que secondent un ou plusieurs assistants. Ils dirigent trois services : celui du revenu, le service maritime et le service de travail. Le premier est de beaucoup le

plus important ; il correspond d'ailleurs à la fonction principale de la douane. Le service maritime s'occupe notamment des phares, et le service de travail s'occupe des ports. Ils vivent aux frais du premier. Le service du revenu se subdivise à son tour en service intérieur et extérieur. Il y a certes, de grandes et de petites douanes, mais, en général, leur service de revenu comprend six sections : section générale, secrétariat, comptabilité, statistique, contrôle, vérification.

Les douanes sont au nombre de 46. — Ce sont par ordre d'importance : Shanghai, Nankéou, Tientsin, Canton, Foutchéou, Kioukiang, Ningpo, Shasi, Kiaotchéou, Iairen, Aigun, Kharbiu, Hountchoun, Lungchingtsin, Moukden, Antoung, Nioutchaung, Chinwantao, Langkéou, Tchifou, Chungking, Wanh-sien, Itchang, Tchangcha, Yotchéou, Wouhou, Nankin, Chinkiang, Soutchéou, Hangtcheou, Wortcheou, Sautuoo, Amoy, Souatéou, Leppa, Kaugmoun, Samshui, Woutcheou, Nanning, Kiungtcheou, Pak-hoï, Longtcheou, Mentsé, Szemao, Tengyuen.

Les unes sont maritimes, les autres fluviales, d'autres continentales ; d'autres enfin se trouvent aux centres commerciaux des provinces.

Sur la mer de Chine se sont : Canton, Kouloun, Souateou (dans le Kouangtong) ; Foutcheou, Amoy, Santuao (dans le Foukien) ; Hangtcheou, Ningpe (dans le Tchékiang) ; Shanghai (dans le Kiangsou) ; Kiaotcheou, Tchifou (dans le Chantong) ; Tientsin

(dans le Hopé) ; Chinwantao (dans le Che-Ho) ; Dairen (dans la Mandchourie).

Aux frontières continentales, se sont : Szemao, Menztse (entre l'Indo-Chine et le Kouangsi) ; Longtchéou (entre l'Indo-Chine et le Yunnan) ; Tengyueh (entre le Yunnan et la Birmanie) ; Antung (entre la Mandchourie et la Corée) ; Aigun, Houutchoun (à la frontière russe).

Le long du Yang-Tsé, se sont, à partir de Shanghai : Shanghai, Chinkiang, Nankin (dans le Kiangsou) ; Wouhou (dans le Nganhoïé) Kioukiang (dans le Kiangsi) ; Yotcheou (dans le Hounan) ; Hankéou, Itchang (dans le Houpé) ; Weuhsien, Chungking (dans le Szetchuan).

Les autres sont dans les provinces.

Cette liste n'embrasse pas tous les ports ouverts au commerce étranger, mais ceux seulement où sont établies les douanes. Le nombre total des villes ouvertes au trafic international atteint 97, plus du double ; les 51 endroits que nous n'avons pas énumérés se trouvent sur les frontières avec la Russie et les Indes. On peut dire qu'aujourd'hui tous les centres commerciaux du territoire sont ouverts au commerce étranger ; seules feraient exception des provinces écartées : Kioutcheou, Chansi, Tsinghaï. Au point de vue de nombre le Fen-Tien (Mandchourie) bat un record avec 13 places ouvertes ; ensuite vient le Liaonin (jadis Kirin) avec 10 ; ensuite le Kouangtong. Le Kiangsi, le Hoan, et le Kansou n'ont chacune qu'une seule place ouverte.

27 de ces places sont ouvertes par suite de l'initiative chinoise, 70 par suite des traités. L'Angleterre en a fait ouvrir 26, le Japon 24.

Au point de vue de leur caractère, on peut les classer en trois groupes : place ordinaire, place avec concessions, et concessions internationales (*port-segment*). Tientsien, Hankéou rentrent dans la deuxième catégorie ; Shanghai et Amey dans la troisième.

La grandeur du marché chinois saute aux yeux et sa capacité d'absorption est presque illimitée.

II. Poursuivons notre analyse sur les attributions des principaux fonctionnaires.

Si la douane est la clef du commerce extérieur chinois, l'inspecteur général est la clef des clefs. Il peut tout. C'est lui qui nomme, destitue, récompense ou punit tout le personnel. C'est lui qui reçoit tout argent venant des douanes de toute la Chine, et qui le dépose dans les banques étrangères ; c'est lui aussi, lui seul, qui en dispose. On l'appelle quelquefois « Empereur de la douane chinoise » : le propos n'a rien d'excessif.

Tous les commissaires, jusqu'à présent sont étrangers : l'Angleterre en accapare les deux tiers : la France, les Etats-Unis, le Japon, le Danemark, l'Italie, la Hollande, et les autres pays à traité, se partagent le reste, suivant leur puissance.

Les assistants des douanes étaient aussi jadis exclusivement étrangers ; mais, depuis la mort de M. Robert Hart (1909), certains chinois, sortis de

l'école spéciale des douanes à Pékin se sont fait recevoir assistants ; leur nombre reste encore médiocre.

Il en va de même du personnel de troisième plan. Les Chinois sont néanmoins très nombreux dans les postes inférieurs ; leur situation reste subalterne, et, pour une fonction identique, ils sont moins payés. Tels sont les bienfaits des conquêtes civilisatrices.

SECTION III

LA SITUATION JURIDIQUE DU PERSONNEL DOUANIER

Près de 1.500 étrangers figurent au personnel de la douane chinoise. Examinons-en la situation juridique, devant le droit public chinois, la justice chinoise, et le droit international. Cette discussion reste d'ailleurs plutôt théorique.

Au point de vue du *droit public chinois*, la douane est un rouage du gouvernement, et ses employés jouissent donc du statut de fonctionnaires. Le gouvernement aurait sur eux tous les pouvoirs d'un gouvernement sur ses employés, mais, par suite de multiples restrictions, il n'en a presque jamais fait usage. C'est ainsi qu'on a vu (31 janvier 1927) le cabinet de Pékin révoquer la destitution de l'inspecteur général Sir Francis Algan. Seul, nous l'avons vu, l'inspecteur général a juridiction sur ses

subordonnés. Il n'agit pas comme fonctionnaire chinois, et ses actes ne peuvent donc être attaqués que devant les tribunaux étrangers.

En revanche, *au point de vue de la justice chinoise*, le fonctionnaire étranger, bien que fonctionnaire, reste un étranger, et non un naturalisé : il est traduit, en matière civile ou pénale, devant son consulat où la juridiction consulaire de son pays. Pour obvier à cette nouvelle anomalie, on a prévu le règlement suivant :

1^o Aucun fonctionnaire des douanes ne peut intenter un procès en matière civile, même pressé, sans l'autorisation de l'inspecteur général et du commissaire des douanes, cela sous peine de destitution. S'il est défendeur, sa fonction est suspendue provisoirement. Si on l'attaque pour banqueroute, il encourt la destitution ;

2^o En matière pénale également, aucun fonctionnaire ne peut intenter une action sans l'autorisation de ses supérieurs, faute de quoi on le révoque. S'il est inculpé, il doit offrir sa démission au commissaire de douane, en lui exposant les faits ; il est alors traduit devant la juridiction consulaire. S'il néglige cette formalité préalable, il encourt la révocation. Cependant, s'il est reconnu innocent, on le réintègrera ;

3^o Tout fonctionnaire peut répondre comme témoin à l'appel d'un tribunal consulaire. Si les questions ont trait à sa vie personnelle, il répondra librement ; mais si elles concernent la douane, il

doit obtenir l'autorisation du gouvernement, représenté par l'inspecteur général. Celui-ci et le commissaire de douane arrêtent ensemble un écrit qui sera donné au juge.

Enfin, *au point de vue du droit international*, le personnel étranger des douanes est comme neutre. Il semble avoir deux nationalités, puisque, d'une part, il est soumis au droit public chinois et, d'autre part, à la juridiction consulaire étrangère. Dans toute l'histoire récente, sauf la dernière guerre, il a gardé cette neutralité complète. Tant en 1859 (conflit anglo-franco-chinois), en 1894 (guerre sino-japonaise), et en 1900 (guerre des Boxeurs), qu'à la révolution de 1911, il a continué son travail comme si rien ne se passait. Au mois de mars 1917, la Chine déclarait la guerre aux Empires Centraux, et la douane en profita pour renvoyer les fonctionnaires allemands et autrichiens : mais cet acte reste une exception.

SECTION IV

CRITIQUE DE L'ORGANISATION DOUANIÈRE ACTUELLE

De tout ce que nous avons dit, on peut constater que l'organisation douanière est une des meilleures administrations du gouvernement chinois. Elle est stable et son autorité s'étend à toutes les provinces : elle est toujours restée *une*, à tous les points de

vue, sauf pendant très peu de temps lorsqu'en 1927 l'armée révolutionnaire occupa quelques douanes. C'est l'organisation la plus moderne, la plus efficace de la Chine. A ne la considérer qu'en elle-même, nous ne pouvons que l'admirer, et en remercier feu Robert Hart.

Nous ne lui reprocherons pas non plus d'employer un personnel étranger. C'est une chose très ordinaire et bienfaisante que d'employer des techniciens venus de partout pour obtenir un meilleur rendement dans les affaires. La Chine, où la technique reste arriérée, en a particulièrement besoin pour arriver au même niveau que l'Europe ou l'Amérique. Personne ne le méconnaît. Au surplus, dans les premières années, c'était le gouvernement impérial, ou son représentant, l'inspecteur général, qui nommait les fonctionnaires de la douane.

Mais il subsiste quelques critiques.

La plus grave concerne les empiètements qui ont à peu près anéanti la souveraineté chinoise sur cette organisation. Au début, elle ne servait que d'instrument à l'administration impériale : mais elle a fini par devenir un petit Etat qui a sa souveraineté et son administration propre. Pourvu que le personnel étranger revienne à son rôle d'employé, de fonctionnaire, nous n'avons plus rien à lui reprocher, même s'il dirige la douane tout entière.

Nous nous plaindrons aussi — c'est une conséquence du premier grief — qu'il se considère comme un maître absolu, accaparant tous les hauts

postes et même les postes moyens, et reléguant les Chinois à la dernière place. Et ce qui nous choque davantage encore, c'est la rétribution inégale allouée, pour un même travail, ou une même fonction, à un étranger et à un Chinois. Espérons qu'une heure prochaine marquera la fin de ces abus.

CONCLUSION

Nous promettions à nos lecteurs un discours objectif ; nous croyons avoir tenu parole. Si parfois nous avons laissé percer quelque amertume, les faits en sont cause ; il faut nous pardonner.

La caractéristique du régime douanier chinois est d'être conventionnel et unilatéral. Le tarif, comme les recettes et l'organisation, visent uniquement à satisfaire les puissances étrangères. Celles-ci auraient voulu dominer économiquement la Chine et l'exploiter ensuite elles-mêmes. Mais cette politique d'appauvrissement a fini par se retourner contre leurs propres intérêts. En voici les raisons.

Avant que la Chine entretint des relations commerciales avec l'étranger, c'est-à-dire avant le xix^e siècle et même plus tard jusqu'à ce que la porte fût entièrement enfoncée, elle vivait sur elle-même, elle se suffisait, la paix sociale régnait. Mais voici que les marchandises étrangères pénètrent à grands flots. Elles sont élégantes ; elles coûtent peu ; les produits nationaux sont grossiers et chers ; on prend bientôt le goût des nouveautés importées du dehors. L'artisanat indigène se meurt. Impossible de soutenir la concurrence. Le chômage grandit ; la famine suit ; quelque pacifique qu'on soit, il faut défendre sa vie. Après s'être enrôlés comme soldats, ou s'être faits brigands, les millions de sans-travail prêtent

maintenant l'oreille à la propagande communiste. Ils se groupent sous le drapeau rouge en menaçant les impérialistes. Tous les moyens leur sont bons. Ils ont occupé déjà plusieurs provinces au sud du Yang-Tsé, notamment le Kiangsi et le Hounan. Quant au gouvernement, faute de pouvoir augmenter les droits, il se voit privé de la douane, sa ressource principale ; tout ce qu'elle produit, ou peut s'en faut, sert à payer les étrangers ; l'argent manque, aussi bien pour les grands travaux publics, cependant nécessaires, que pour la lutte elle-même contre les « rouges ». Pour peu que la misère s'accroisse encore, le mécontentement populaire croîtra d'autant. Il serait très possible qu'une grande réaction se produise. Alors ou bien la Chine mourra, ou bien ce seront les puissances étrangères, les oppresseurs : il n'y pas d'autre alternative. La perspective manque de charme. Ne fera-t-on pas tout pour l'éviter ?

Mais considérons uniquement le point de vue économique. Ce qu'on échange contre un produit donné, c'est toujours, en dernière analyse, un autre produit. Quiconque ne produit rien ne peut rien échanger. Si un peuple vient à subir une crise telle que son pouvoir d'achat devienne nul, le commerce étranger avec ce peuple s'effondre. Nous ne devrions pas avoir à énoncer ces vérités de la Palisse. Aujourd'hui, le peuple chinois voit diminuer terriblement son pouvoir d'achat. Les puissances tueront-elles la poule aux œufs d'or ? Elles en subiraient les conséquences.

Il semble qu'une politique s'impose : donner largement et généreusement à la Chine son autonomie douanière, et annuler ses dettes de guerre, afin que le gouvernement ait de l'argent pour assurer le bonheur de la nation, pour calmer les mécontents et au besoin pour les battre. Protégées par une barrière convenable, les jeunes industries se développeront, grandiront, engageront une main d'œuvre aujourd'hui privée de gagne pain. Veut-on faire cesser les progrès des « rouges » ? Les puissances capitalistes veulent-elles sauver leur marché ? L'issue est là ; elle n'est que là.

« Mais elle offre des inconvénients ». D'accord. La question est de savoir si elle les compense. Et puis, ne les exagérons pas. Il s'agirait tout simplement d'un retour au droit commun. Croit-on que le peuple chinois veuille prélever des droits excessifs ? Aucun peuple du monde n'oublie plus facilement le mal qu'on lui a fait. Aucun ne désire plus la paix. Les colères d'aujourd'hui s'évanouiraient vite. Et les héritiers de Confucius, ces hommes de « juste-milieu », éviteraient toute solution brutale. Leurs amis obtiendront d'eux ce qu'ils voudront. L'exemple de l'Allemagne n'est-il pas instructif ? Avant la guerre, c'était un pays à traité, comme les autres. Son commerce restait minime. Maintenant, elle a conclu des traités égaux et réciproques : aussitôt ses affaires ont pris un essor foudroyant.

Voilà les deux chemins. Aux puissances de choisir.

En terminant, nous jugeons utile de dire quelques mots sur la question de l'argent en Chine. C'est une question très grave au point de vue de l'économie nationale, des finances de l'Etat comme au point de vue du commerce des étrangers. On sait pourquoi. Le change international est très défavorable à l'argent chinois. Par exemple, un dollar chinois, au début de 1930, valait 12 francs français, au début de 1931, il n'en valait que 5 ; depuis il a monté un peu ; maintenant il vaut près de 6 francs. La cause vient, dit-on, de l'afflux de l'argent à Shanghai, par suite de la suppression de monnaie d'argent aux Indes et en Indochine. On a beaucoup discuté en Chine et à l'étranger sur le moyen de remédier à cette triste situation. L'Amérique se propose de faire un emprunt en argent de 100 milliards à la Chine, d'autres se proposent de réunir une conférence internationale. Jusqu'à présent, l'emprunt n'a pas encore été fait, la conférence internationale n'est pas encore réunie, par conséquent la question d'argent restera encore une question grave. Les droits de douane sont payés en or, d'ailleurs je l'ai déjà souligné.

Vu : le Président de la thèse
ALLIX.

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN LANGUE CHINOISE

1^o RECUEILS ET DOCUMENTS.

1. Kouo tsi t'iao yo ta tchouen (recueil complet des traités internationaux), 1928. 5^e édit. Commercial press, Shanghai, 1 vol.
2. Tchong je tsie ting (accord sino-japonais) 1930, publié par le ministère des Affaires Etrangères du gouvernement national de la République de Chine, 1 brochure.
3. Tchong kouo hai houen min koue che pa nien houa yang mo yi tsong tsai (Foreigntrade of China, Partie 1 : Report and abstract of statisties).
4. Tchong kouo hai houen yang me yi tsoug tsai (Foreign trade of China, Part. 1 : raport and abstract of statisties), collection de 1843-1928, published by the order of the Inspector général of Customs, Shanghai, 1 vol. on le trouve à la bibliothèque de l'Ecole Nationale des langues orientales vivantes à Paris, VI^e, 3 rue de Lille.
5. Tchong houa min houo hai houan tsin k'o chouei chouei tsé (Customs import tariff of the Republic of China, promulgated by the National Gouvernement on the decembre 1930 and chewing rates effective from-january 1931) 1931 printed and published at the departement of the inspectorate general of customs, Shanghai, un petit volume.

6. Tchong kouo houei fou kouen chouei tchou k'iuen tche king koué (l'histoire du recouvrement de la souveraineté douanière de la Chine), 1929, comité de rédaction du ministère des Affaires Etrangères du gouvernement national de la République de Chine Nankin, 1 vol.
7. Tchong tsié yeou hae t'ong chang t'iae yo (traité d'amitié et de commerce sino-tchécoslovaque) 1930; ministère des Affaires Etrangères du gouvernement national de Nankin, 1 brochure.
8. Tchong hi tong hao t'iao yo, (traité de commerce sino-grec) 1930, ministère des Affaires Etrangères du gouvernement national de la République de Chine, Nankin, 1 brochure.
9. Sin ting tchong wai t'iao yo, (sino-foreign treaties), published by the intelligence and publicity department, ministry of foreign office, national government, Republic of China, 1 vol.
10. En outre les journaux tels que chen pao, king, pao, journaux de Pékin; fouen tien tse pao — journal japonais, ont beaucoup publié les documents de la conférence spéciale de douane (1925-1926).

2° OUVRAGES GÉNÉRAUX

1. Tch'en Tch'ong-min: kin che tchong koue me yi t'ong tse (histoire générale du commerce extérieur de la Chine) 1927, 2^e édit. commercial press, Shanghai, 1 vol.
2. Kia Che-yi: min kouo tsai tchong che (l'histoire des finances de la République chinoise) 1927, 3^e édit. commercial press, Shanghai, 2 vol.
3. Tchong King ts'i houen t'i, (problème économique de la Chine) édité par l'association d'études économiques, 1930; commercial press, Shanghai, 2 vol.
4. T'iao Ming-kien: tchong kouo koue tsi t'iao ye yi wou t'i louen (les obligations de la Chine devant les

- traités internationaux, 1925, 3^e édit., commercial press, Shanghai, 1 vol.
5. Tong Fang tsa tche (Revue d'Orient), vol. XXII, n° 20 1925 (numéro spécial sur la conférence spéciale de Pékin, 1925, vol. XXVI, n° 18, 1928 ; vol. XXVI n° 1, 1929 ; vol. XXVI, n° 2, 1922 ; vol. XXVI, n° 16, 1929 ; vol. XXVII, n° 7, 1930 ; vol. XXVI, n° 9, 1930, commercial press, Shanghai.
 6. Tsi Chou-feu : king tsi tsiing lue kia tche Tohong koue (la Chine sous les conquêtes économiques) ou ti kouei tcheou yi tien ti hia tche tchong koue (la Chine sous les pieds de fer des impérialistes).
 7. Tsouei King weu che nien tche tchong kouei (la Chine dans les dernières cinquante années), 1925, sun pao kouan, Shanghai, 1 vol.
 8. Wang Tsing-wei : kouo min houei yi kouei tsi houen t'i tsia an (projet de solution des questions internationales à l'assemblée nationale), 1926, association d'études des questions internationales, 1 vol.

3^e OUVRAGES SPÉCIAUX, REVUES, DIVERS.

1. Chen Yan-yuen : tchong koue kouan chouei che (l'histoire de la douane chinoise), 1926, commercial press, Shanghai, 1 vol.
2. Hi Ming : chen tsiang kong pou tche sin k'o chouei tsé chou yae (généralité sur le nouveau tarif douanier qui va être promulgué) paru dans le koua wen tcheo pao (revue hebdomadaire des nouvelles internationales, éditée à tien tsien), vol. VII, n° 39, 1930.
3. Kia Che yi : kouan jouei hu houe k'iun (tarif autonome et souveraineté nationale), 1927, commercial press, Shanghai, 1 vol.
4. Kia Che-yi : kouan chouei hu koue k'iuan pou yi (supplément du tarif autonome et souveraineté nationale), 1930, commercial press, Shanghai, 1 vol.

5. King Pao-kouang : kouan chouei k'iuan hu houci min tsien tou (la souveraineté du tarif douanier et l'avenir du pays), 1926, commercial press, Shango haï.
6. Kouan Chouei houen ti (les questions douanières), revue mensuelle, éditée par l'association d'études de questions douanières de l'école spéciale de douanes à Pékin (Peiping). Elle a en tout 6 numéros : février 1928, juillet 1928.
7. Takayanaka (japonais), traduit par Lita : tohong kouei kouan chouei tche tou louen (système tarifaire en Chine), 1929, 4^e édit., commercial press, Shanghai, 1 vol.
8. Tong Mon-tchang : tchong kouei l'ou kouan jouei che (l'histoire de la douane continentale chinoise), 1926, commercial press, Shanghai, 1 vol.
9. Yang Té-sen : tchong kouei hai kouan tche tou yen k'-(l'évolution de l'organisation douanière de la Chine) 1925, commercial press, Shanghai.

1°

- 1 國際條約大全
- 2 中日協訂
- 3 中國海關民國十八年華洋貿易總冊
- 4 中國海關貿易總冊
- 5 中華民國海關進口稅則
- 6 中國恢復關稅主權之經過
- 7 中捷友好通商條約
- 8 中布通好條約
- 9 新訂中外條約
- 10 晨報，京報，順天特報

2°

- 1 陳重民——今世中國貿易通史
- 2 賈士毅——民國財政史
- 3 中國經濟問題
- 4 刀敏謙——中國國際條約義務論

5 東方雜誌

(漆樹芬 — 經濟侵略下之中國

7 最近五十年之中國

8 汪精衛 — 國民會議國際問題
草案

3°

1 陳白元 — 中國關稅史

2 溪明 — 行將公布之新進口
稅則述要

3 賈士毅 — 關稅與國權

4 賈士毅 — 關稅與國權補遺

5 金葆光 — 關稅權與國民前途

6 關稅問題

7 李達譯 — 中國關稅制度論

8 童蒙正 — 中國陸路關稅史

9 楊德森 — 中國海關制度沿革

OUVRAGES EN LANGUES EUROPÉENNES

I. — RECUEILS ET DOCUMENTS.

- Mac Murray (J.-V. A.).* — Treaties and agreements with and concerning China (1894-1917), 2 vol. New-York, 1921. Un supplément a paru en 1929.
- Mayers (W. F.).* — Treaties between the empire of China and foreign powers, etc., 5^e édit., Shanghai, 1906.
- Treaties, conventions, etc., between China and foreign states (1689-1917), published by order of the inspector general of Customs, 2^e édit., 2 vol. Shanghai, 1917.

II. — OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- Cardier (H.).* — Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales. Paris, Alcan, 1901.
- Histoire générale de la Chine et ses relations avec les pays étrangers. Paris, Gentherer, 1920.
- Chang Chung Tae.* — Les traités inégaux de la Chine et l'attitude des puissances. Th. de Paris, 1929.
- Dubarbier (A.).* — La Chine contemporaine, politique et économique. Paris, Genthner, 1922.
- Dubescq (A.).* — La Chine en face des puissances. Delagrave. Paris, 1926.
- Escarra (J.).* — Droits et intérêts étrangers en Chine, 1918 (Recueil Sirey, Paris).
- Guerley (P.).* — Etudes des divers procédés d'action politique des puissances en Chine. Th. de Paris, in-8°, 1907, Rousseau, 165 pages.
- Ouang Tung Yi.* — Les rapports entre le commerce extérieur de la Chine et sa situation financière. Th. de Paris, in-8°, 1918, 236 pages.

- Pinson (R.) et Marcillac (J. de).* — La Chine qui s'ouvre, in-8°. Perrin, Paris, 1900.
- Saofong Wou.* — La Chine et la conférence de Washington. Paris, moderne, 1927.
- Sié Tso-Tchéou.* — La révolution économique dans la Chine contemporaine (1840-1929). Thèse de Paris, 1930.
- Wen Ching Yin.* — Le système fiscal de la Chine. Thèse de Paris, 1929.

III. — OUVRAGES SPÉCIAUX.

- Allix (A.).* — Cours de législation financière à la faculté de droit de Paris, 1928-1929, 1929-1930.
- Delmas.* — Les douanes impériales chinoises. Thèse de Paris, 1902.
- Fou Chuen Poot.* — Etude historique et critique sur le régime douanier de la Chine. Thèse de Lyon, 1930.
- Pallain (Georges).* — Les douanes françaises, librairie administrée, Dupont. Paris, 1913.
- Hou Hon-Chun.* — Histoire douanière de la Chine, 1842-1911. Thèse de Paris, 1929.
- Nagaro et Mege.* — Les régimes douaniers. Paris, Alcan, 1912.
- Schaffer (H.).* — Droits spécifiques et droits *ad valorem*. Thèse de Paris, 1919.
- Stanley (F.), Wright.* — The collection and disposal of the Maritime and Native customs revenue since the revolution of 1911, printed and published at the statistical department of the inspectorate general customs.
- Les régimes douaniers de l'Europe, dans l'Europe Nouvelle, 13^e année, n° 663, 25 octobre 1930. Paris.
- Taussing (F.-W.).* — Libre-échange, tarif douanier et réciprocité. Paris.
- Tchang Tsang.* — Le problème douanier de la Chine. Thèse de Lille, 1925.
- Tchéou (Joungens).* — Des dettes publiques chinoises. Thèse de Grenoble, librairie Genthner, 1927.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
Historique de la douane chinoise.....	13

PREMIÈRE PARTIE

TARIF DOUANIER.

<i>CHAPITRE PREMIER. — Tarif douanier de 1842-</i>	
1929.....	77
<i>SECTION I. — Tarif douanier de 1842-1929.....</i>	
§ 1. — Principe et buts du tarif de 1842... — ..	81
§ 2. — Caractères généraux du tarif de 1842... — ..	83
1 ^o Est-ce un tarif fiscal [ou protecteur.....	83
2 ^o Est-ce un tarif autonome ou imposé.....	85
3 ^o S'agit-il d'un droit <i>ad valorem</i> ou des droits spécifiques	89
§ 3. — Droit de transit	91
§ 4. — Droit de sortie et droits de douanes inté- rieures.....	96
§ 5. — Bases juridiques du tarif de 1842.....	101
La clause de la nation la plus favorisée.....	101
§ 6. — Révisions du tarif entre 1842-1929	110
Première révision, 1858.....	112
Deuxième révision, 1902.....	113
Troisième révision, 1918.....	113
Quatrième révision, 1922.....	114

§ 7. — Articles prohibés et articles francs de droits.	116
1 ^o Articles francs de droits.	116
A) Articles francs de tout droit à l'importa- tion.	116
B) Articles francs de tout droit à l'exporta- tion.	118
2 ^o Articles prohibés.	119
A) Articles prohibés à l'entrée.	119
B) Articles prohibés à la sortie.	120
SECTION II. — <i>Formalités douanières. Déclaration de</i>	
<i>la douane.</i>	121
§ 1. — Déclaration des bateaux.	122
A) Formalité à l'arrivée.	122
B) Formalité à la sortie.	123
§ 2. — Déclaration des marchandises.	124
A) Marchandises importées.	124
B) Marchandises exportées.	125
SECTION III. — <i>Contentieux.</i>	
A) Difficultés concernant le montant des droits.	126
B) Difficultés concernant les débits en matière douanière.	128
SECTION IV. — <i>Critique du régime douanier de</i>	
<i>1842-1929.</i>	130
§ 1. — Le régime douanier et la souveraineté natio- nale.	130
§ 2. — Le régime douanier et les finances natio- nales.	131
§ 3. — Le régime douanier et l'économie natio- nale.	132
CHAPITRE DEUXIÈME. — Le tarif douanier de	
1929.	134
SECTION I. — <i>Exposé du tarif d'importation de 1929.</i>	134
SECTION II. — <i>Nature conventionnelle du tarif de</i>	
<i>1929.</i>	135

CHAPITRE TROISIÈME. — Le tarif douanier de 1931	140
SECTION I. — <i>Exposé du tarif d'importation de 1931.</i>	140
SECTION II. — <i>Nature et critique du tarif de 1931.</i>	148
SECTION III. — <i>L'accord dit de réciprocité et le tarif de 1931</i>	150
SECTION IV. — <i>Historique de l'accord de réciprocité sino japonaise.....</i>	153
SECTION V. — <i>Examen du traité de commerce sino-japonais.....</i>	155
 CHAPITRE QUATRIÈME. — Les régimes spéciaux de la douane chinoise	 161
SECTION I. — <i>Régime spécial de la douane continentale.....</i>	161
§ 1. Régime des douanes continentales avant 1931.....	162
§ 2. — Unifications des douanes continentales et maritimes	165
SECTION II. — <i>Régime spécial douanier des concessions.....</i>	166

DEUXIÈME PARTIE

RECETTES ET DÉPENSES DOUANIÈRES.

Généralité.....	169
 CHAPITRE PREMIER. — Recettes douanières et dettes étrangères.....	 171
§ 1. — Les dettes étrangères.....	172
§ 2. — Le paiement des dettes étrangères.....	174
 CHAPITRE DEUXIÈME. — Les dettes douanières et la question de dépôt. Généralité..	 176

§ 1. — Histoire de la question de dépôt.....	176
§ 2. — Le régime actuel des dépôts.....	178
§ 3. — Critiques sur le régime actuel du dépôt...	180

TROISIÈME PARTIE

ORGANISATION DOUANIÈRE.

SECTION I. — <i>Le maintien de l'organisation douanière : sa base juridique.....</i>	184
SECTION II. — <i>Organisation actuelle de la douane chinoise.....</i>	186
SECTION III. — <i>La situation juridique du personnel étranger.....</i>	194
SECTION IV. — <i>Critique de l'organisation douanière actuelle.....</i>	196
CONCLUSION.....	199
BIBLIOGRAPHIE.....	203

1311. — Imp. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris. — 5-31
